

De behandeling van klanten door Laborijn

Eindrapport

De behandeling van klanten door Laborijn

Martin Heekelaar
Ronald van der Mark
Thijs Molenaar
Lonneke Taks

11 juni 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel onderzoek	4
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	6
2. De behandeling van klanten door Laborijn	7
2.1 Resultaten enquête behandeling van klanten door Laborijn in het algemeen	7
2.2 Verdieping resultaten enquête over de behandeling van klanten door Laborijn in het algemeen	9
2.3 De behandeling van klanten door Laborijn; enkele specifieke thema's	12
2.4 Analyse en beoordeling	18
3. De klachtenprocedure	21
3.1 Beschrijving procedures	21
3.1.1 Klachtenregeling Laborijn	21
3.1.2 Procedure bezwaar en beroep	22
3.2 Beschrijving en inhoud klachten	22
3.2.1 Klachtenregistratie Laborijn	22
3.2.2 Bezwaar en beroep	23
3.2.3 Klachten bij de ombudsman	24
3.3 De werking van de klachtenprocedure in de praktijk	25
3.4 Analyse en beoordeling	26
4. Conclusies en aanbevelingen	28
4.1 Conclusies	28
4.2 Aanbevelingen	29
Bijlage 1. Verantwoording klantenonderzoek	32
Bijlage 2. Vragenlijst klantenonderzoek	35
Bijlage 3. Verantwoording klachtenonderzoek	43
Bijlage 4. Geïnterviewde personen	45
Bijlage 5. Lijst van bestudeerde documenten	46
Bijlage 6. Resultaten vragenlijst	48
Bijlage 7. Normenkader	62
Bijlage 8. Onderzoeksprotocol omtrent de vertrouwelijkheid van aan Berenschot verstrekte informatie	71

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Half februari 2019 is door de Rooie Vrouwen Oude IJsselstreek een brief gestuurd naar de raden en colleges van de gemeenten Aalten, Doetinchem en Oude IJsselstreek. In deze brief wordt gemeld dat de Rooie Vrouwen regelmatig geconfronteerd wordt met klachten over de werkwijze van Laborijn. Het gaat hierbij om klachten die uiteenlopen van intimidatie tot het weigeren van een uitkering. Mede naar aanleiding van deze signalen heeft de Rooie Vrouwen een meldpunt opengesteld, hetgeen aanvullende informatie heeft opgeleverd. De Rooie Vrouwen constateert dat de handelwijze van Laborijn resulteert in angst, machteloosheid en het feit dat sommige klanten het leven niet meer zien zitten. Na de brief is het functioneren van Laborijn uitgebreid in de pers beschreven. De plaatselijke en landelijke politiek hebben ook hun zorgen geuit. Mede naar aanleiding hiervan heeft het dagelijks bestuur van Laborijn besloten een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de bejegening van de klanten door Laborijn. Bureau Berenschot is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek zoals vastgesteld door het dagelijks bestuur van Laborijn luidt als volgt:

1. Breng in kaart of, en zo ja, in hoeverre sinds de start van Laborijn in 2016 sprake is van een onjuiste bejegening van klanten waarin onvoldoende aandacht is voor de menselijke maat.
2. Indien een onjuiste bejegening geconstateerd wordt, geef aan waar de onjuiste bejegening over gaat. Geef aan of de onjuiste bejegening structureel is sinds de start van Laborijn in 2016. Geef aan in hoeverre de onjuiste bejegening in het hele bedrijf plaatsvindt of bij specifieke eenheden of personen. Breng advies uit over wat beter kan en hoe het beter kan.
3. Onderzoek mede in het licht van het bovenstaande de werking van de klachtenprocedure en geef aan wat goed gaat en wat beter kan. Breng advies uit over hoe de klachtenprocedure beter kan.
4. Houd bij het onderzoek rekening met betrokkenheid van alle belanghebbenden (DB, AB, management, medewerkers, gemeenteraden en eventueel externe partners).

Het is goed te benadrukken dat het onderzoek zich richt op de bejegening van de klanten door Laborijn. Aspecten zoals de uitstroom en maatschappelijke participatie van klanten en bereikte resultaten op dit gebied vormen geen onderdeel van het onderzoek. Het dagelijks bestuur heeft besloten het onderzoek te richten op de bijstandsgerechtigde klanten van Laborijn. De sw-medewerkers vallen buiten de scope van het onderzoek. Dit is een gevolg van het feit dat verreweg de meeste klachten afkomstig zijn van de uitkeringsgerechtigden.

1.3 Aanpak

Voor dit onderzoek heeft Berenschot op hoofdlijnen de volgende aanpak gehanteerd. De gedetailleerde uitwerking en verantwoording zijn opgenomen in de bijlagen.

Fase 1. Oriëntatie en start onderzoek

Een startgesprek heeft plaatsgevonden met de opdrachtgever (de voorzitter van het dagelijks bestuur), waarin de offerte is doorlopen en nadere afspraken zijn gemaakt over het onderzoeksproces. In deze afspraak is afgesproken dat het onafhankelijke lid van het dagelijks bestuur het eerste aanspreekpunt is van Berenschot. Gedurende de uitvoering van het onderzoek is hij op de hoogte gehouden over de voortgang. Het directiesecretariaat van Laborijn was eerste aanspreekpunt voor Berenschot voor de meer praktische zaken bij Laborijn.

Vervolgens heeft Berenschot oriënterende interviews afgenomen bij een vertegenwoordiging van de Rooie Vrouwen, leden van de directie en het managementteam van Laborijn, de vertrouwenspersonen van Laborijn, een vertegenwoordiging van de OR van Laborijn en een vertegenwoordiging van juridische medewerkers van Laborijn. Daarnaast zijn het doel en de opzet van het onderzoek gepresenteerd aan de raadsleden van Gemeente Doetinchem, Aalten en Oude IJsselstreek. Aan hen is de gelegenheid geboden suggesties aan te leveren voor de vraagstelling en aanpak van het onderzoek. Enkele raadsleden hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Voor zover passend bij de onderzoeksvraag hebben wij de suggesties meegenomen. Ook is het doel en opzet van het onderzoek gepresenteerd aan alle medewerkers van Laborijn.

Gedurende het onderzoek hebben wij een groot aantal documenten bestudeerd. Het betreft documenten die direct of indirect betrekking hebben op het onderwerp van onderzoek. De lijst met documenten is opgenomen in bijlage 5.

In deze fase is een onderzoeksprotocol opgesteld dat beschrijft hoe wij omgaan met de vaak vertrouwelijke informatie die wordt verstrekt. Het onderzoeksprotocol is opgenomen in bijlage 8. Voorts is een normenkader opgesteld waaraan de bevindingen uit het onderzoek zijn getoetst. Het normenkader bevat wettelijke voorschriften, beleidsregels en overige vigerende normen aangaande de bejegening van de klanten. Dit normenkader is vastgesteld door de opdrachtgever. Het normenkader is opgenomen in bijlage 7.

Wij hebben van de Rooie Vrouwen begrepen dat zij eind april in totaal 136 klachten hadden ontvangen. Zij hebben alle klagers benaderd met vraag of de klagers in gesprek wilden gaan met Berenschot. Uiteindelijk is een lijst met 33 personen aan Berenschot overgedragen. Berenschot heeft op basis van de gegevens van de Rooie Vrouwen een selectie gemaakt van te spreken klagers. Daarnaast is in deze fase een analyse gemaakt van de klachten die bij Laborijn waren binnen gekomen. In totaal zijn hiervoor aselect vijftien klachtendossier geselecteerd en geanalyseerd. Op basis hiervan zijn ook enkele klagers geselecteerd voor een gesprek.

Tenslotte is in deze fase een concept vragenlijst opgesteld en is deze getoetst voor het brede onderzoek onder alle klanten.

Fase 2. Gegevensverzameling

Klachtenonderzoek

In totaal zijn gesprekken gevoerd met 27 betrokkenen. Er zijn twaalf personen gesproken uit het klachtenbestand van de Rooie Vrouwen. Deze groep bestaat uit negen individuen die een klacht hebben ingediend en drie vertegenwoordigers van instanties die namens meerdere klagers wilden praten, zoals de sociale raadsleden en Vluchtelingenwerk. Twee voor een gesprek geselecteerde klagers uit het bestand van de Rooie Vrouwen hadden ook een klacht ingediend bij Laborijn. Één klager die wij hebben gesproken kwam uitsluitend uit het klachtenbestand van Laborijn. Tenslotte hebben wij twee klagers gesproken die zichzelf bij ons hadden gemeld. In totaal zijn dus twaalf individuele klagers gesproken en drie personen die meerdere klagers vertegenwoordigden. Er zijn enkele klagers gesproken die wel contact hebben gehad met Laborijn maar uiteindelijk geen uitkering hebben gekregen. Zij zijn dus formeel niet in het bestand van Laborijn terecht zijn gekomen.

Er zijn negen medewerkers gesproken van Laborijn in verschillende functies (fraudepreventiemedewerker, consulent, kwaliteitsmedewerker, teammanager/klachtcoördinator). De overige betrokkenen waar gesprekken mee zijn gevoerd zijn de Ombudsman te Doetinchem, vertegenwoordigers van sociale adviesraden uit de drie gemeenten en de voorzitter van de kamer Uitkeringen van de Commissie bezwaar en beroep.

Op basis van al deze gesprekken is in aanvulling op de enquête een verdiepend inzicht ontstaan over de behandeling van klanten door Laborijn. Van de gesprekken met klagers en de medewerkers van Laborijn zijn gespreksverslagen gemaakt. Deze verslagen zijn aan de respondenten voorgelegd. Alle gespreksverslagen zijn becommentarieerd en daarna vastgesteld.

Vanwege de garantie op anonimiteit van de klagers en omdat niet altijd duidelijk was over wie de klacht ging, is het in de meeste gevallen niet mogelijk gebleken om wederhoor toe te passen op de specifieke klachten voortkomend uit het klachtenbestand van de Rooie Vrouwen. Wel is meer in algemene zin wederhoor gepleegd op deze klachten bij medewerkers van Laborijn. Zie voor een nadere verantwoording van het klachtenonderzoek bijlage 3.

Klantenonderzoek

Parallel aan het klachtenonderzoek heeft Berenschot een vragenlijst uitgezet onder alle uitkeringsgerechtigde klanten van Laborijn die medio april 2019 in het klantenbestand van Laborijn waren opgenomen. In totaal zijn vragenlijsten verzonden naar 2537 klanten. Berenschot heeft de klanten in de mogelijkheid voorzien om de vragenlijst op papier in te vullen, evenals online. In dit proces zijn alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen genomen om de anonimiteit en privacy van respondenten te verzekeren. Laborijn heeft geen enkele invloed gehad op de vragenlijst en het uitsturen daarvan. De vragenlijst heeft twintig dagen uitgestaan en heeft een respons van 582 ingevulde vragenlijsten opgeleverd (23%). De enquête geeft hiermee een betrouwbaar beeld van wat klanten vinden van Laborijn. Met deze respons kan met een betrouwbaarheidsniveau van 99% en een foutmarge van 5% uitspraken worden gedaan over wat de klanten van Laborijn van de organisatie vinden. De uitgebreide verantwoording van het klantenonderzoek inclusief een responsanalyse is opgenomen in bijlage 1.

In deze fase heeft één bijeenkomst plaatsgevonden met de voorzitter en het onafhankelijke lid van het dagelijks bestuur om de voortgang te bespreken en de voorbereiding van fase 3.

Fase 3. Analyse en rapportage

De bevindingen van het onderzoek zijn geanalyseerd en met elkaar in verband gebracht. In deze fase heeft nog een finaal gesprek plaatsgevonden met de directie van Laborijn om de laatste blinde vlekken in de analyse ingekleurd te krijgen. Het conceptrapport is besproken met de opdrachtgever en het onafhankelijke lid van het dagelijks bestuur. Onduidelijkheden zijn aangepast. Daarna is het definitieve eindrapport opgesteld en gepresenteerd.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk brengen wij de relevante feiten, omstandigheden en gebeurtenissen in kaart betreffende de behandeling van de klanten door Laborijn. In hoofdstuk drie analyseren wij de klachtenregeling, evenals bezwaar en beroep. In hoofdstuk vier geven wij antwoord op de onderzoeksvragen en treft u onze conclusies en aanbevelingen aan. In de bijlagen komt de verantwoording van het onderzoek terug. Onder deze verantwoording verstaan wij achtereenvolgens de verantwoording van het klantenonderzoek, het klachtenonderzoek, lijsten van geïnterviewde personen en bestudeerde documenten, het normenkader en het onderzoeksprotocol.

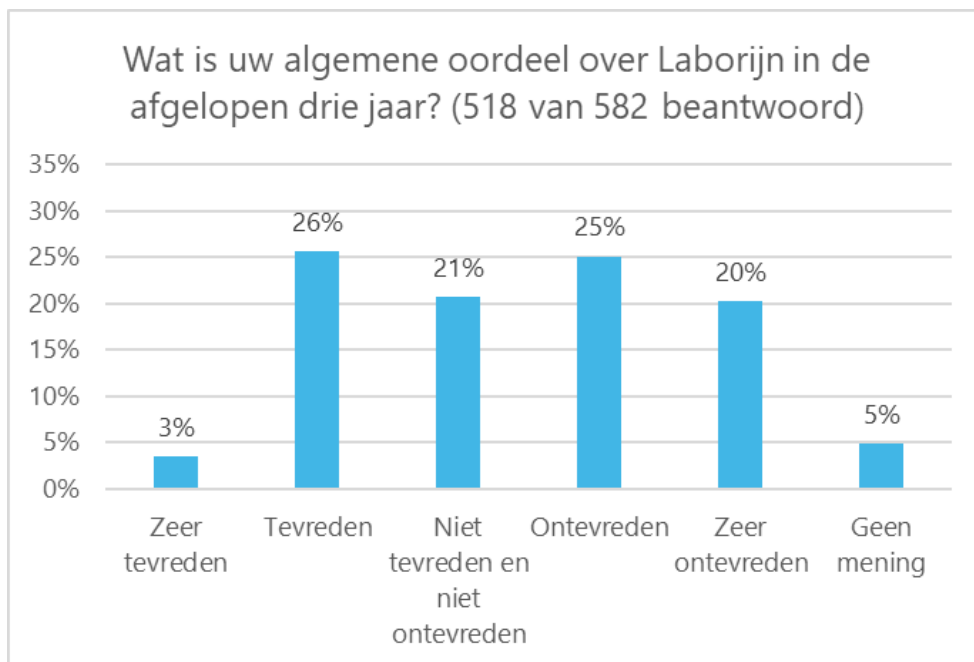
2. De behandeling van klanten door Laborijn

In dit hoofdstuk staat de behandeling van klanten door Laborijn centraal. In de eerste twee paragrafen gaan wij in op een groot aantal meer algemene oordelen van de klanten van Laborijn. Deze zijn gebaseerd op de enquête, de onderzochte casussen en de gevoerde gesprekken. In paragraaf drie gaan wij in op enkele specifieke thema's en de behandeling van de klanten door Laborijn: de huisbezoeken, de taaleis/taaltoets en het vaststellen van hoogte en recht op een uitkering. Per thema geven wij de resultaten weer van het onderzoek vanuit het perspectief van de klager en vanuit het perspectief van Laborijn. De resultaten zijn gebaseerd op de enquête, gevoerde gesprekken en geanalyseerde klachten. Het hoofdstuk sluiten wij af met een analyse en een beoordeling. In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Breng in kaart of, en zo ja, in hoeverre, sinds de start van Laborijn in 2016 sprake is van een onjuiste bejegening van klanten waarin onvoldoende aandacht is voor de menselijke maat.
- Indien een onjuiste bejegening geconstateerd wordt, geef aan waar de onjuiste bejegening over gaat. Geef aan of de onjuiste bejegening structureel is sinds 2016 de start van Laborijn. Geef aan in hoeverre de onjuiste bejegening in het hele bedrijf plaatsvindt of in specifieke sectoren dan wel specifieke afdelingen of personen.

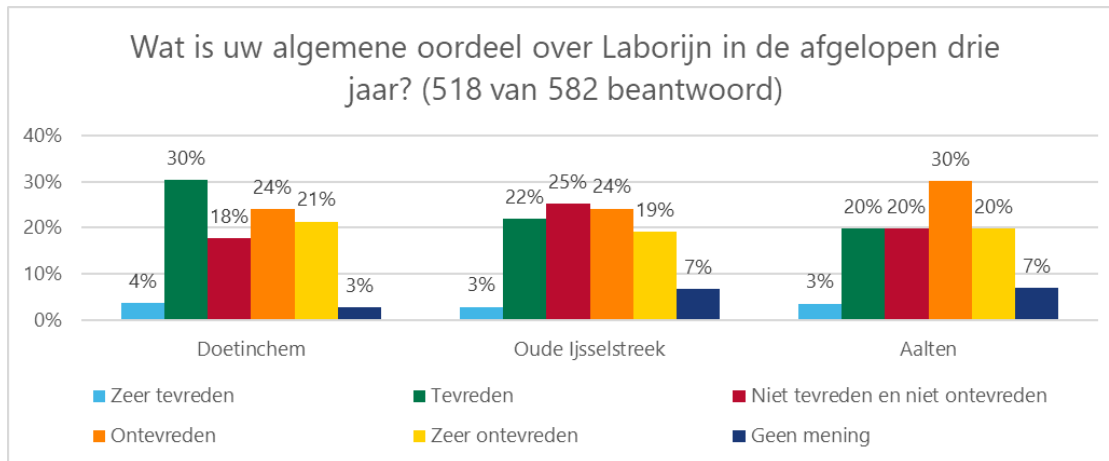
2.1 Resultaten enquête behandeling van klanten door Laborijn in het algemeen

In de enquête hebben wij de klanten van Laborijn gevraagd een algemeen oordeel te geven over de afgelopen drie jaar. Onderstaande figuur (figuur 1) vat de resultaten samen. Bijna 30% van de klanten is (zeer) tevreden; 45% is (zeer) ontevreden waarvan ruim 20% zeer ontevreden. Ruim 20% is neutraal. Er zijn meer klanten ontevreden dan tevreden. Het algemene oordeel van de klanten over de dienstverlening van Laborijn is een onvoldoende. Landelijk geeft 27% van de klanten een onvoldoende voor de dienstverlening en de rest een voldoende. Bij Laborijn ligt met 45% veel hoger. Bij Laborijn valt met name op dat – in vergelijking met het landelijk gemiddelde en andere gemeenten met een relatief lage beoordeling – relatief veel mensen zeer ontevreden zijn (Monitor Participatiewet 2017).



Figuur 1. Algemene oordeel van respondenten over Laborijn in de afgelopen drie jaar.

Naar gemeente bezien (zie figuur 2) zijn er enkele verschillen te constateren. Doetinchem kent relatief de meeste (zeer) tevreden klanten (ruim een derde); maar relatief ook veel klanten die (zeer) ontevreden zijn (ruim 45%). Aalten relatief de meest (zeer) ontevreden klanten (de helft). Oude IJsselstreek zit hier een tussenin. De klanten die het kortst bij Laborijn staan ingeschreven (minder dan een jaar) zijn iets positiever dan de klanten die meer dan vijf jaar bij Laborijn zijn ingeschreven.



Figuur 2. Algemene oordeel van respondenten over Laborijn per gemeente.

Vervolgens is er op verschillende aspecten van de dienstverlening van de medewerkers van Laborijn doorgevraagd (zie bijlage 6 voor de figuren):

- Ruim een derde van de klanten vindt dat zij (zeer) prettig door de medewerkers van Laborijn zijn behandeld; ruim een derde is het daar niet mee eens.
- Bijna 30% van de klanten is (zeer) tevreden over de deskundigheid van de medewerkers van Laborijn; ruim 40% is (zeer) ontevreden. In Oude IJsselstreek en Aalten zijn de klanten kritischer over de deskundigheid van de medewerkers van Laborijn dan in Doetinchem.
- Ruim een derde van de klanten vindt dat Laborijn de afspraken nakomt; bijna 30% vindt van niet.
- Over het taalgebruik zijn de klanten relatief tevreden: ruim 45% van de klanten begrijpt (erg) makkelijk wat Laborijn schrijft en zegt; voor een kwart van de klanten is dit (erg) moeilijk. In Oude IJsselstreek vinden relatief meer klanten het taalgebruik (erg) moeilijk dan in de andere gemeenten.
- Over het meedenken en de oplossingsgerichtheid van Laborijn zijn de klanten kritisch. Bijna de helft van de klanten is het er niet mee eens dat de medewerkers van Laborijn met hen meedenken; een kwart vindt dat zij wel meedenken. Ruim 40% is het (zeer) oneens met de stelling dat Laborijn met de klant op zoek gaat naar een oplossing als de klant niet kan voldoen aan de verwachtingen van Laborijn; een kwart vindt van wel. De klanten in Oude IJsselstreek zijn hierbij iets kritischer dan de klanten in de andere gemeenten.
- Ruim 40% vindt dat Laborijn de gegevens op orde heeft, bijna 30% van de klanten vindt dat dit niet het geval is. De klanten in Doetinchem zijn relatief positief op dit gebied; in Aalten juist wat meer kritisch.
- De helft van de klanten zegt een vast aanspreekpunt te hebben; ruim een derde zegt dit niet te hebben. Als wordt gevraagd of de klant het duidelijk vindt bij wie hij of zij moet zijn zegt 40% van de klanten het hiermee eens te zijn; 37% is het hier niet mee eens. In Oude IJsselstreek vinden relatief meer klanten het onduidelijk bij wie zij moeten zijn dan de klanten in de andere gemeenten.
- Op de vraag of de klanten wel eens bang zijn de uitkering te verliezen door het handelen van medewerkers van Laborijn antwoordt bijna de helft bevestigend. Bijna een kwart van de klanten ervaart dit niet. De klanten in Oude IJsselstreek zijn hiervoor relatief minder bang dan klanten in de andere gemeenten. In het verlengde hiervan is bijna de helft van de klanten het *niet* eens met de stelling dat medewerkers van Laborijn zeggen dat de klant *niet* bang hoeft te zijn om de uitkering te verliezen.

De klanten zijn ook gevraagd naar enkele algemene inzichten over het werk van Laborijn. Ruim 35% van de klanten vindt het redelijk wat Laborijn van de klant verwacht; ruim 35% vindt van niet. Verreweg de meeste klanten (ruim driekwart) begrijpt dat Laborijn controles moet uitvoeren om te kijken of mensen nog wel recht hebben op een uitkering.

2.2 Verdieping resultaten enquête over de behandeling van klanten door Laborijn in het algemeen

Op basis van de enquête ontstaat op verschillende onderdelen een kritisch beeld over hoe Laborijn omgaat met klanten. Op basis van de antwoorden op de open vragen in de enquête en de gevoerde gesprekken hebben wij meer zicht gekregen op de achtergronden van de antwoorden.

In de enquête is 29% van de respondenten (zeer) tevreden over de dienstverlening. Een tiental klanten deelt in de open vragen complimenten uit aan Laborijn. Voorbeelden zijn:

- Ik word correct en vriendelijk behandeld.
- Ik word goed behandeld. Maar door strenge regel- en wetgeving van de overheid zijn de mogelijkheden van medewerkers beperkt.
- Ik voel me respectvol behandeld en beleef het meedenken van de medewerkers van Laborijn in mijn huidige situatie als persoonsgericht. Het contact is altijd van mens tot mens geweest en daar ben ik erg blij om.
- Bij mijn eerste inkomensgesprek vorig jaar met een medewerker heb ik een slechte ervaring gehad, qua houding en benadering van de medewerker. Hierover heb ik inmiddels een gesprek gehad met Laborijn en dit is afgehandeld. Met de huidige medewerker/consulent heb ik geen problemen, heeft een nette houding en ik word netjes behandeld.
- Ik heb altijd contact met een vaste contactpersoon. Ik word altijd fijn en begripvol behandeld.
- Ook medewerkers geven aan dat je de klanten niet over één kam kunt scheren. Er zijn ook veel mensen die blij zijn met de hulp die ze krijgen. En er zijn mensen die Laborijn het niet naar hun zin kan maken. De een toont meer begrip dan de ander dat er naast rechten ook plichten zijn die moeten worden nageleefd.

Ruim de helft van de respondenten heeft in de open vragen kritiek geuit op Laborijn. Op basis van de antwoorden op deze open vragen, de in de loop van het onderzoek aan ons verstrekte informatie, de onderzochte casussen en de gevoerde gesprekken ontstaat het volgende overzicht van verklaringen van de klanten waarom zij zo kritisch zijn op de bejegening van Laborijn (onderstaande verklaringen zijn door meerdere klanten bevestigd):

- Klanten voelen zich vaak door medewerkers van Laborijn kleinerend behandeld en zij worden in een hoek worden gezet dan wel als een nummer beschouwd. De bejegening noemen zij ook minachtend en respectloos. Klanten ervaren dat bij het maken van een afspraak geen rekening gehouden wordt met persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld bij geboorte dan wel overlijden van een naaste). Als er iets niet klopt aan de verstrekte documentatie wordt dit direct als het probleem van de klant beschouwd, ook als de klant er weinig of niets aan kan doen. Een, in de ogen van de klant, kleine fout, kan meteen grote gevolgen hebben voor de klant. Ook in de gesprekken die wij met externe organisaties hadden, wordt aangegeven dat klanten geholpen willen worden. Maar, de klanten 'moeten' van alles van de Laborijn medewerkers en er is geen uitstraling van vertrouwen naar deze klanten toe. Daar zijn volgens de respondenten, de medewerkers van Laborijn zich onvoldoende van bewust. De klanten hebben de indruk dat ze niet geloofd worden. De organisatie is in zichzelf gekeerd en stelt zich defensief op bij kritiek, aldus verschillende organisaties die wij spraken. Ook wordt vanuit deze organisaties opgemerkt dat juist kwetsbare burgers met medische of psychische problemen, veel last hebben van een vaak formalistische houding van verschillende medewerkers bij Laborijn.

- Klanten vinden dat zij vaak door medewerkers van Laborijn worden benaderd vanuit wantrouwen. Dit gevoel begint al bij de ontvangst in het gebouw van Laborijn en het intakegesprek in enkele spreekkamers. Er mag geen thee en koffie worden meegenomen in enkele spreekkamers vanwege de veiligheid van de medewerker van Laborijn die het intakegesprek afneemt. Een stang boven de tafel moet de klant ervan weerhouden over de tafel te springen naar de medewerker. Klanten missen een positieve grondhouding. Gesprekken en correspondentie zijn vooral gericht op controle en het dreigen met sancties. Een voorbeeld uit een recente brief: "Krijgen wij geen gegevens van u of krijgen wij die te laat? Of geeft u ons niet alle gegevens? Dan schorten wij uw uitkering op!"
- Klanten vinden dat in de correspondentie doorgaans dreigende taal staat, in de zin van dat als een klant iets niet doet, dat dit gevolgen kan hebben voor de uitkering. De taal is volgens hen ambtelijk en vaak niet op B1 niveau. Een zin (in een brief van enkele weken geleden) als "Ingevolge artikel 17 Pw dient u uit eigen beweging of op verzoek onverwijld mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand, de hoogte of de duur van de bijstand", leidt voor een gemiddelde klant niet tot veel duidelijkheid.
- Wij horen relatief vaak van klanten dat documenten die worden gestuurd, dan wel afgegeven zijn, kwijt raken. De stukken moeten dan opnieuw worden ingeleverd waardoor het uitkeringsproces later op gang komt en de klant soms enige tijd zonder geld zit.
- Volgens klanten zijn consulenten moeilijk of niet bereikbaar, ook niet op de momenten waarop in brieven is aangegeven dat een klant met de consulent contact kan opnemen. Klanten geven aan dat consulenten vaak afwezig zijn op momenten dat ze wel beschikbaar zouden moeten zijn.
- Klanten geven aan dat zij telkens met andere consulenten te maken krijgen. Ze moeten dan vaak opnieuw hun verhaal vertellen en documenten opnieuw inleveren. Op basis hiervan ontstaat de indruk dat consulenten de gesprekken niet voorbereiden op basis van het dossier, dan wel dat het dossier niet op orde is. In de enquête geeft bijna 30% van de respondenten aan dat Laborijn zijn/haar dossier niet op orde heeft.
- Klanten vinden dat medewerkers van Laborijn niet met hen meedenken en dat zij niet gericht zijn op oplossingen. Zij zijn vooral gericht op strikte naleving van de regels in de wet, terwijl er ook andere oplossingen mogelijk zijn, dan wel dat er coulance mogelijk is. Klanten waarvan de uitkering plotseling wordt verlaagd dan wel stopgezet ervaren een urgent probleem. Na verweer door de klanten hebben zij de indruk dat dit niet urgent door de medewerkers wordt opgepakt.
- De indruk bestaat dat medewerkers dezelfde regelingen verschillend toepassen. Op basis hiervan ontstaat er twijfel over de deskundigheid van de medewerkers.

Ook organisaties die met de klanten van Laborijn te maken hebben, zijn kritisch over de bejegening van klanten door medewerkers van Laborijn. Het gaat hierbij vaak om kwetsbare personen. Zij hebben een beperkte taalvaardigheid of er zijn psychische en sociale problemen. Het is de taak van de medewerker van Laborijn om goed om te kunnen gaan met de doelgroep, hetgeen betekent behulpzaam zijn, geduldig zijn, empathisch, herhaaldelijk zaken uitleggen in heldere taal. Verschillende organisaties zijn van mening dat dit nu onvoldoende gebeurt.

De ombudsman wijst in zijn jaarverslag over 2018 op het volgende. Het valt hem op dat zich een aantal hardnekkige zaken hebben afgespeeld bij Laborijn, waarbij burgers zich met name beklaagden over een gebrek aan begrip, vertrouwen en empathie. Hij maakt uit de klachten op dat er sprake is van een strenge uitvoeringspraktijk. In zijn ogen zou Laborijn meer moeten zoeken naar de ruimte die de wetgeving biedt om burgers juist tegemoet te komen.

De commissie Bezwaarschriften valt dit blijkens het jaarverslag over 2016 reeds in 2017 op: "de kamer uitkeringen is van mening dat de houding ten opzichte van uitkeringsgerechtigden zorgelijk is. De kamer heeft over de wijze van behandeling van aanvragen om een uitkering, en dan met name de afwijzingen, twijfels over de vraag of de consulenten wel voldoende notie hebben van het feit dat de bijstand het laatste vangnet is voor burgers.

De kamer is dan ook van oordeel dat geregeld te streng wordt opgetreden bij aanvragen om een uitkering. De kamer adviseert om hierover met de consultants en de vertegenwoordigers in gesprek te gaan". In het jaarverslag over 2018 wordt begin dit jaar geconstateerd dat de houding van Laborijn nog onvoldoende verbeterd is. De commissie constateert dat er sprake moet zijn van een rechtmatige uitkeringsverlening, maar is van mening dat er voldoende ruimte in de wetgeving wordt geboden om burgers te helpen en dat deze ruimte meer en beter gebruikt kan worden. De commissie vraagt om meer zorgvuldigheid bij het uitvoeren van onderzoeken. Ook vraagt de commissie aandacht voor het signaal dat er veel bejegeningklachten op tafel komen.

Ook in eerder onderzoek door Moventum (2017), naar aanleiding van regelarme bijstand wijzen bijstandsgerechtigden in Doetinchem op een meer mensgerichte en individuele benadering als een oplossing voor hun problemen.

De directie van Laborijn constateert zelf dat de bejegening van de klanten een aandachtspunt is. In het document "Analyse van de organisatie (2018)" schrijft Laborijn over de ontwikkeling van het personeel: "We constateren dat de werkwijze van Laborijn niet voor eenieder vanzelfsprekend is. Niet iedereen heeft hetzelfde kennisniveau. Daarnaast, wellicht veel belangrijker, is er weinig of geen aandacht geweest voor vaardigheden, houding, gedrag en bijvoorbeeld klantbejegening".

Op basis van gesprekken met Laborijn medewerkers ontstaat een beeld van de behandeling van de klanten vanuit het perspectief van Laborijn:

- Aangegeven wordt dat door een klein deel van de klanten wordt gefraudeerd en dat de werkzaamheden van Laborijn ook daar op gericht zijn.
- Frequent is er sprake van agressie door klanten jegens medewerkers van Laborijn, zowel fysiek als in woorden. Voor de veiligheid van het personeel zijn in het gebouw voorzieningen aangetroffen. De huisvesting vindt Laborijn zelf ook niet optimaal.
- Consultants moeten veel klanten bedienen en hebben niet altijd de mogelijkheid en tijd alle klanten in hun caseload direct en persoonlijk te woord te staan. Daarom wordt er ook veel telefonisch, per brief en per mail afgedaan.
- Van de dossiers is nog niet alles gedigitaliseerd met als gevolg dat soms de dossiers niet altijd op orde zijn. Documenten van klanten worden niet gedigitaliseerd, maar komen in een fysiek dossier. Wanneer klanten al sinds enige tijd voor de oprichting van Laborijn klant zijn, kan het zijn dat informatie gearchiveerd is op een andere locatie, waardoor stukken moeten worden opgevraagd bij een archiefmedewerker.
- Medewerkers geven aan dat klanten langer in de bijstand recent zijn opgeroepen voor een herbeoordeling. De klanten uit Aalten en Oude IJsselstreek zijn grotendeels al herbeoordeeld. Nu worden de klanten uit Doetinchem herbeoordeeld. Tijdens deze gesprekken worden ook de mogelijkheden om (weer) aan het werk te gaan in beeld gebracht. Tevens vindt een gesprek plaats over mogelijke activiteiten om te gaan participeren. Het beeld van Laborijn is, omdat klanten worden aangesproken op hun plichten, dat dit leidt tot meer klachten en tot een lagere waardering van Laborijn.
- Medewerkers valt op dat stakeholders in de directe omgeving van de klant ook sterk betrokken zijn. Het komt regelmatig voor dat klanten in gesprekken begeleid worden door ondersteuners vanuit het maatschappelijk veld, aldus de consultants die wij spraken. Zij treden dan vaak op als belangenbehartiger van de klant, waardoor de medewerker van Laborijn tegenover de maatschappelijk ondersteuner komt te staan in plaats van dat gezamenlijk gezocht wordt naar een oplossing.
- Sommige consultants geven aan zo zorgvuldig en empathisch mogelijk om te gaan met klanten. Het contact gaat vooral via mail en brieven, soms worden klanten uitgenodigd. Bij zaken waarin een wijziging (grote) gevolgen heeft voor een klant zoals een terugvordering of een beëindiging van de uitkering wordt het niet netjes gevonden om een invordering via een brief te benoemen. In dergelijke gevallen wordt de klant uitgenodigd en worden de wijzigingen toegelicht in een gesprek.

- Er is begrip voor dat klanten het vervelend vinden om in verschillende gesprekken telkens dezelfde informatie bij Laborijn aan te leveren. In de gesprekken met medewerkers is aangegeven dat dat niet altijd komt omdat de consulent geen informatie heeft. Soms krijgt de consulent een beter beeld als de klant zelf zijn verhaal vertelt. Soms wordt gevraagd om het verhaal opnieuw te vertellen om na te gaan of sprake is van inconsistenties. Vertelt de klant bij de ene collega een ander verhaal dan bij de andere collega? Zo ja, dan kan dat een signaal zijn dat er bijvoorbeeld gefraudeerd wordt.
- Bij structurele klachten is volgens Laborijn vrijwel altijd meer aan de hand. De meest heftige klachten, daar zit een handhavingss dossier onder. Klachten komen volgens de medewerkers vaak voort uit onderzoek naar fraude. Hoe groter het aannemelijk vergrijp, hoe groter de klacht. De klacht lijkt soms ook te gaan om persoonlijke beschadiging van de consulent. Daarin valt de steeds grotere mondigheid van de klant op.
- Enkele respondenten gaven in de gesprekken aan dat voorbeelden van slechte bejegening in de media vaak worden overdreven en soms ook niet waar zijn. Medewerkers hebben er moeite mee dat alle voorbeelden in de media voor waar lijken te worden aangenomen en dat er geen verdediging mogelijk is vanuit Laborijn.
- Van enkele medewerkers hebben wij begrepen dat er verloop is bij de consulenten. Dat leidt mede tot wisselingen in de caseloads. Het draagt niet bij aan een stabiele ontwikkeling van een kwalitatief goede dienstverlening met een vaste relatie tussen consulent en klant.

De accountant ziet het als een pluspunt dat de cultuur van de organisatie gericht is op het nakomen van de regels voor de rechtmatigheid. De accountant wijst er elk jaar op dat er extra aandacht wordt gegeven aan het naleven van de wet- en regelgeving. In de management letter over 2017 wordt erop gewezen dat het grootste risico voor de jaarrekeningcontrole, de rechtmatigheid en getrouwheid is van de uitkeringsdossiers voor wat betreft de naleving van de arbeidsverplichtingen en de taaleis.

2.3 De behandeling van klanten door Laborijn; enkele specifieke thema's

Thema 1: Vaststellen hoogte en recht op een bijstandsuitkering

Korte beschrijving

Klanten hebben recht op algemene bijstand onder bepaalde voorwaarden. Er moet sprake zijn van een situatie waarin men niet genoeg inkomen of vermogen heeft om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Klanten mogen ook niet in aanmerking komen voor een andere voorziening of uitkering (voorliggende voorziening). Als klanten samenwonen met een partner of een gezamenlijke huishouding voeren met iemand anders, dan telt het inkomen en het eigen vermogen van deze persoon mee. Het (gezamenlijke) inkomen wordt aangevuld tot maximaal de toepasselijke bijstandsnorm. Andere voorwaarden voor een bijstandsuitkering zijn dat men ouder is dan 18 jaar en niet gedineerd is in een huis van bewaring. Voor dak- en thuislozen geldt dat ze een adres of briefadres nodig hebben. Ze kunnen een adres en bijstand aanvragen bij een centrumgemeente. Doetinchem is één van de centrumgemeenten waar dat mogelijk is. Tot slot, is er voor het recht op bijstand ook een aantal verplichtingen waaraan moet worden voldaan, zoals de arbeids- en re-integratieplicht, de inlichtingenplicht en de taaleis.

Het vermogen van klanten wordt berekend aan de hand van eventuele schulden, spaargeld en waardevolle bezittingen. Als klanten meer vermogen hebben dan de wettelijke grens, dan wordt ervan uitgegaan dat ze in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Dan is er geen recht op bijstand. Een eigen huis wordt gezien als een onderdeel van het vermogen en wordt, samen met een eventuele hypotheek, meegenomen in de vermogenstoets.

De inlichtingenplicht houdt in dat bijstandsgerechtigden tijdig alle feiten en omstandigheden moeten melden bij de gemeente, waarvan redelijkerwijs duidelijk is dat zij van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.

Voorbeelden hebben betrekking op alles wat met inkomen te maken heeft: niet alleen loon of winst, maar ook erfenissen, giften, uitkeringen van verzekeringen (zoals de afkoop van (pensioen)verzekeringen), inkomsten uit huur en kostgangerschap. Andere voorbeelden zijn veranderingen in de gezins- of thuissituatie, geboorte, overlijden, echtscheiding, samenwoning, kinderen die het gezin verlaten of kinderen en derden die juist in komen wonen. Als niet voldaan wordt aan de inlichtingenplicht, moet de gemeente een boete opleggen.

Vanuit het perspectief van de klagers

Wij hebben verschillende klachten ingezien en gesproken met klanten over het vaststellen van het recht en de hoogte van de uitkering.

Diverse klachten hebben te maken met de woonsituatie en of er sprake is van het delen van de kosten voor het huishouden. De woonsituatie en het kunnen delen van de huishoudkosten kunnen gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Verschillende klanten geven aan dat het onduidelijk is wanneer wel, en wanneer niet, de kosten voor een huishouden met een ander gedeeld worden en wanneer dat gevolgen heeft voor de uitkering. Sommige klanten zijn van mening dat hun huishoudkosten niet gedeeld worden met anderen, terwijl Laborijn van mening is dat ze wel worden gedeeld dan wel dat Laborijn het vermoeden van fraude heeft. Dat kan aanleiding zijn voor Laborijn om een onderzoek in te stellen, op basis waarvan de uitkering (naar beneden) wordt bijgesteld. Een huisbezoek kan deel uitmaken van een dergelijk onderzoek. In de paragraaf over huisbezoeken gaan we hier uitgebreid op in. Klanten geven aan dat ze zich onheus bejegend voelen. Ze geven aan dat Laborijn hen niet vertrouwt en dat Laborijn de regels strenger toepast dan nodig. Ook geven diverse klanten aan dat Laborijn onvoldoende rekening houdt met de omstandigheden.

Een deel van de klanten is het niet oneens met de interpretatie van de regels. Zij geven aan dat door een verandering in de huishoudsamenstelling, de uitkering zonder tijdige aankondiging, fors naar beneden werd bijgesteld. Zij verwijten Laborijn dat hier niet tijdig voor is gewaarschuwd, terwijl ruim van tevoren duidelijk was dat de huishoudsituatie zou veranderen.

Een andere categorie klachten heeft te maken met zelfstandig ondernemerschap. We onderzochten een aantal klachten waarin problemen ontstonden omdat de bijstandsgerechtigde of zijn/haar partner een eigen bedrijf had of wilde starten. In dat geval gelden andere regels die zijn opgenomen in het bijstandsbesluit zelfstandigen. In de klachten die wij bestudeerden hadden de klanten weinig of geen kennis van deze regels. Zij gaven aan dat de consulenten die zij spraken ook geen kennis hadden van deze regelingen en dat er geen of slecht advies werd gegeven over hoe hiermee om te gaan. Soms werd met meerdere consulenten gesproken, die elkaar soms tegenspraken. Dat leidde bij sommige klanten tot onzekerheid over de te nemen stappen en waar ze nu precies aan toe waren.

Een ander deel van de klachten lijkt vooral voort te komen uit de inlichtingenplicht. Bij de inlichtingenplicht moeten bijstandsontvangers informatie doorgeven, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die van invloed is op het recht op uitkering. Er zijn mensen met kleine eenmalige inkomsten, die niet van niet van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Zij geven aan dat – hoewel duidelijk was dat het bedrag geen invloed zou hebben op de uitkering - Laborijn desondanks vaststelde dat niet voldaan werd aan de inlichtingenplicht. Andere mensen melden hun inkomsten wel. Zij willen graag weten of dat gevolgen heeft voor hun uitkering. Zij geven aan dat ondanks meerdere keren vragen, hierover geen duidelijkheid werd gegeven. Kortom, de toepassing van de inlichtingenplicht leidt in verschillende situaties tot frustratie en onzekerheid.

Deze klachten sporen met de uitkomsten van de enquête. Daarin is de vraag gesteld of de uitkering de afgelopen drie jaar vanuit Laborijn wel eens is stopgezet. Dit was bij een kleine groep respondenten het geval (12,5%). Aan hen is de vraag gesteld of zij daarover van tevoren werden geïnformeerd. Ruim de helft geeft aan dat dit niet het geval was, bijna 40% zegt wel van te voren te zijn geïnformeerd.

Bijna alle respondenten waarvan de uitkering is gestopt heeft bij Laborijn geïnformeerd wat daarvan de reden was. Driekwart van deze groep was (zeer) ontevreden over het antwoord.

Vanuit het perspectief van Laborijn

In de interviews met consulenten wordt aangegeven dat mensen uitgebreid uitleg wordt gegeven. Ze leveren zoveel mogelijk maatwerk. Consulenten proberen mensen zoveel mogelijk te helpen. Zij geven aan wat wel en wat niet kan binnen de kaders van de Participatiewet. Alle situaties kunnen besproken worden, maar sommige veranderingen hebben consequenties voor de uitkering. Deze consequenties worden uitgebreid met de klant besproken.

De consulenten geven ook aan dat als er geen eenvoudige oplossing mogelijk is, er overleg volgt met collega's. Sommige consulenten geven aan dat de ruimte wordt opgezocht. Soms is er wel ruimte, maar soms ook helemaal niet. Als dat vanuit de rol van de consulent niet direct mogelijk is, geven ze advies of ze verwijzen de klant door naar een andere functionaris.

Tegelijkertijd wordt in de interviews aangegeven dat het werk van de consulent lastig is. Aan de ene kant moet je je sociaal opstellen en aan de andere kant moet je streng zijn. Daar komt bij dat de regelgeving complex is. Voorts is sprake van grote caseloads. Enkele medewerkers geven aan dat dit kan wringen met de kwaliteit. De herverdeling van de caseloads over medewerkers, die volgens de consulenten af en toe nodig is, leidt er ook toe dat consulenten zich opnieuw in de situatie van de klant moeten verdiepen.

Voor diverse medewerkers geldt dat hun besluiten getoetst worden door kwaliteitsmedewerkers. Sommige kwaliteitsmedewerkers zitten daar strak in. In sommige situaties leidt dat ertoe dat consulenten strenger zijn dan wanneer ze niet getoetst zouden worden. Tegelijkertijd werd aangegeven dat de kwaliteitsmedewerkers steeds meer de menselijke maat hanteren.

Tot slot geven verschillende consulenten aan dat mensen soms ook agressief en dwingend kunnen zijn. Maar ze merken ook op dat agressie vaak voortkomt uit gebrek aan communicatie. Klanten moeten weten waar ze aan toe zijn.

Thema 2: Huisbezoeken

Korte beschrijving

Om het recht op bijstand vast te stellen, kan de gemeente op grond van de Participatiewet een huisbezoek afleggen. Er zijn drie redenen waarom de gemeente een huisbezoek mag doen:

1. Huisbezoek in het kader van de dienstverlening: Hierbij kan gedacht worden aan een huisbezoek omdat de belanghebbende door fysieke- of gezondheidsproblemen niet in staat is om de gemeente te bezoeken. Het huisbezoek heeft dan niet ten doel om de leefsituatie te verifiëren of op fraude te controleren. De Algemene wet op het binnentreden (Awbi) is wel van toepassing, waardoor de medewerker zich wel moet legitimeren en toestemming moet hebben om de woning te betreden.
2. Huisbezoek bij een redelijk vermoeden van fraude: Het vermoeden van fraude kan komen vanuit het verzwijgen van gegevens. Andere manieren zijn doordat andere mensen aangeven dat iemand niet alleen woont, of op basis van andere informatie van anderen. De grootste bronnen voor vermoeden zijn Instagram en Facebook. Bij Laborijn zitten mensen die dat onderzoeken, waaronder de fraudepreventiemedewerkers. Bij het vermoeden van fraude heeft de belanghebbende een 'meewerkplicht'. Het niet meewerken aan een huisbezoek kan in dat geval leiden tot het afwijzen van een aanvraag of het beëindigen van het recht op bijstand.

3. Huisbezoek ter verificatie van de rechtmatigheid van de uitkering: Het vermoeden van fraude is niet noodzakelijk. De gemeente kan ook een huisbezoek afleggen om de verstrekte gegevens over de woon- en leefsituatie te verifiëren. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de huishoudsamenstelling en van de kostendelersnorm. Ook hier geldt dat als de belanghebbende niet meewerkt de aanvraag kan worden afgewezen dan wel het recht op bijstand kan worden beëindigd.

Laborijn heeft een protocol opgesteld waaraan medewerkers zich moeten houden als zij een huisbezoek afleggen. Het protocol bevat de relevante wet- en regelgeving en het protocol bevat de specifieke door Laborijn gehanteerde richtlijnen (zie het normenkader in bijlage 7). Kort samengevat zijn de volgende zaken van belang.

Het afleggen van een huisbezoek wordt aangemerkt als een ingrijpende inbreuk op de privacy van de belanghebbende. Hoewel het huisbezoek voor het vaststellen van het recht op uitkering een inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer, kunnen bijzondere omstandigheden het huisbezoek noodzakelijk maken en kan deze inbreuk gerechtvaardigd zijn. Voorwaarde is dat er een legitiem doel gediend wordt met het huisbezoek en dat het voor de vaststelling van het recht op uitkering/toeslag noodzakelijk is. Op het huisbezoek is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing. Dat betekent dat als het beoogde doel kan worden gerealiseerd door de inzet van minder ingrijpende middelen, dan moet voor deze middelen gekozen worden. Op het huisbezoek is ook het proportionaliteitsbeginsel van toepassing: Het huisbezoek moet in verhouding staan tot het beoogde doel (namelijk het verkrijgen van volledige en de juiste informatie om het recht op bijstand vast te stellen). Voorts is informed consent van toepassing. Dat betekent dat de belanghebbende vooraf volledig en juist geïnformeerd is over de reden en het doel van het huisbezoek en over de gevolgen in geval van weigering. Voor het uitvoeren van het huisbezoek is in het protocol een groot aantal richtlijnen opgenomen. Zo moet het huisbezoek plaatsvinden tijdens kantooruren, het huisbezoek wordt door twee personen afgelegd, het gesprek over de leefsituatie vindt binnen plaats en niet buiten bij de voordeur, het huisbezoek start in de huiskamer, de belanghebbende loopt tijdens het huisbezoek steeds voorop en kasten en deuren worden alleen door belanghebbende geopend. Naast het zoveel mogelijk waarborgen van de privacy van de belanghebbende, zijn de richtlijnen ook gericht op het waarborgen van de veiligheid van de medewerkers. Specifiek gericht op de veiligheid van de eigen medewerkers bevat het protocol eveneens diverse richtlijnen.

Vanuit het perspectief van de klagers

Het is niet helemaal duidelijk hoeveel huisbezoeken Laborijn jaarlijks aflegt. Op basis van de interviews schatten wij in dat het gaat om circa 70 huisbezoeken per jaar. Van de respondenten in de enquête die hebben aangegeven in de afgelopen drie jaar tenminste één keer een huisbezoek te hebben gehad is bijna de helft (zeer) ontevreden over de medewerkers van Laborijn tijdens het huisbezoek en ruim 20% (zeer) tevreden en ruim 20% neutraal.

Er zijn diverse klachten bij de Rooie Vrouwen binnen gekomen over huisbezoeken. De Rooie Vrouwen geven aan dat gevraagd wordt om kasten open te maken, om slaapkamers te zien of in de koelkast te kijken. Als er bezwaar wordt geuit tegen deze gang van zaken of toegang geweigerd, is het standaard antwoord dat dit gevolgen heeft voor de uitkering. Dat houdt in dat de uitkering niet wordt verleend of wordt opgeschort en stopgezet. In het ergste geval met een boete. De Rooie Vrouwen geven tevens het voorbeeld van een pas gescheiden vrouw in de bijstand, die een controleur van Laborijn aan de deur treft. Deze opent in haar slaapkamer een kastje, en treft twee herenslips aan. De dame in kwestie moet uitleggen waarom die onderbroeken in haar kast liggen.

In het kader van ons onderzoek zijn wij in de gelegenheid gesteld om enkele klanten te spreken over hun ervaringen met het huisbezoek. Betrokkenen ervoeren het huisbezoek als zeer ingrijpend. De medewerkers van Laborijn meldden zich, aldus de geïnterviewden, onaangekondigd, vaak vroeg in de ochtend. De bejegening was in hun ogen intimiderend. Dat had ermee te maken dat het bezoek onaangekondigd was en relatief vroeg in de ochtend.

Zij zijn niet voorbereid op het bezoek en er wordt aan de voordeur gevraagd om toestemming te geven en als dat niet gebeurt, wordt erbij gezegd, kan dat gevolgen hebben voor de uitkering. Zij voelen zich beschuldigd van fraude, terwijl ze zeggen dat ze zich van geen kwaad bewust zijn. Eén van de klagers noemde het postuur van een van de bezoekende medewerkers. Volgens één van de geïnterviewden verliep het huisbezoek echter strikt volgens het protocol.

Bij de externe stakeholders wordt opgemerkt dat ze zich bij duidelijke vermoedens van fraude kunnen vinden in een huisbezoek. Een huisbezoek vindt echter ook plaats bij lichtere signalen, zoals wanneer een buurvrouw iets laat doorschemeren richting Laborijn. In die situaties zou geen onderzoek moeten worden gestart, maar ligt het meer voor de hand dat de consulent direct bij de betreffende klant informeert.

De geïnterviewden gaven aan dat er geen rekening gehouden werd met de persoonlijke omstandigheden. Er wordt geen rekening gehouden met bijvoorbeeld de aanwezigheid van kinderen of gezondheidssituaties. De communicatie tijdens het huisbezoek was vanuit de medewerkers van Laborijn niet open en meegaand. Hun houding werd niet als prettig ervaren. Voor de klanten voelt dit denigrerend. Er was sterk een gevoel van wantrouwen, terwijl betrokkenen aangaven zich van geen schuld bewust te zijn. Externe stakeholders geven aan dat niet duidelijk is wat de rechten zijn bij een huisbezoek. Mensen worden voelen zich overvallen. Er wordt wel uitleg gegeven aan de deur, maar op dusdanig dreigende toon en met de melding dat het weigeren gevolgen heeft voor iemands uitkering, dat men dit niet durft.

Vanuit het perspectief van Laborijn

Het protocol huisbezoeken – dat grotendeels gelijk is aan het standaard protocol van de VNG - gaat als volgt in op de bejegening de klanten: “de ambtenaren stellen zich tegenover de belanghebbende correct (niet provocerend), zakelijk, respectvol, transparant en zorgvuldig op.”

Laborijn geeft aan dat er vrijwel geen klachten binnenkomen over het huisbezoek. Uit de interviews blijkt dat consulenten verschillend met het huisbezoek om gaan. Consulenten gaan op huisbezoek als zij de ontvangen informatie voor de aanvraag willen verifiëren of als er vermoeden is van fraude. De ene consulent zet het instrument sneller in dan de andere consulent. En de ene consulent is sneller geneigd om de klant op het huisbezoek voor te bereiden dan de andere consulent. In het geval van vermoeden van fraude is het in principe de bedoeling dat het bezoek onaangekondigd plaatsvindt. Het is niet duidelijk hoeveel huisbezoeken er jaarlijks plaatsvinden. Op basis van de gesprekken, schatten wij in dat het gaat om circa 70 huisbezoeken per jaar.

Bij nieuwe consulenten gaat een senior collega mee op huisbezoek. Consulenten worden getraind voor het afleggen van huisbezoeken. Sommige consulenten gaven aan dat in de training weinig aandacht was voor bejegening en dat andere consulenten zeiden dat er wel aandacht was voor bejegening. De nadruk lag volgens een aantal geïnterviewden vooral op het adequaat uitvoeren van het huisbezoek volgens het protocol. Duur van een huisbezoek is verschillend, soms wel twee uur.

Enkele medewerkers gaven in de interviews aan dat ze zich bewust zijn van de impact die het huisbezoek kan hebben op de belanghebbende. Ze gaven ook aan dat sommige mensen er veel moeite mee hebben, maar dat andere mensen het geen enkel probleem lijken te vinden. De beschrijving die medewerkers geven van de gang van zaken tijdens het huisbezoek is grotendeels volgens het protocol. In de interviews werd ook gezegd dat tijdens het bezoek respect, waardigheid en dienstverlening de pijlers moeten zijn. Belanghebbenden voelen zich in een afhankelijkheidspositie, daar moet passend mee omgegaan worden. Als er veel weerstand geboden wordt kan dit volgens sommige medewerkers een teken zijn.

Te allen tijde moet het huisbezoek afgebroken worden als de persoon aangeeft dat ze het niet prettig vinden. Daarbij moet wel aangegeven worden dat er misschien te weinig informatie is om de uitkering vast te stellen, aldus de geïnterviewden.

Thema 3: Taaleis

Korte beschrijving taaleis

Voor het recht op bijstand geldt vanaf 1 januari 2016 de zogenoemde Taaleis. Bijstandsgerechtigden moeten basiskennis hebben van de Nederlandse taal. Wettelijk zijn referentieniveaus voor het taalniveau vastgelegd. Voor de taaleis geldt referentieniveau 1F. Dat betekent dat bijstandsgerechtigden korte, eenvoudige teksten moeten kunnen lezen en schrijven.

De gemeente stelt vast of in voldoende mate wordt voldaan aan het taalniveau. In de Participatiewet is vastgelegd hoe bijstandsgerechtigden kunnen aantonen dat ze in voldoende mate de taal beheersen:

1. Als mensen kunnen laten zien dat ze gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs hebben gevolgd.
2. Als ze beschikken over een inburgeringsdiploma.
3. Als ze beschikken over andere documenten die aantonen dat ze in voldoende mate de Nederlandse taal beheersen.

Als mensen niet kunnen aantonen dat ze in voldoende mate de Nederlandse taal beheersen, wordt een toets afgenomen om het taalniveau te beoordelen. Als blijkt dat het taalniveau onvoldoende is, moeten betrokkenen aan de slag om voldoende Nederlands te leren. Als zij hiervoor geen moeite doen, dan moet de gemeente volgens de Participatiewet de bijstandsuitkering verlagen.

Belanghebbenden kunnen ook met een 'ander' document laten zien dat ze de Nederlandse taal voldoende beheersen. Bij een ander document kan volgens de beleidsregels bijvoorbeeld worden gedacht aan (deel)certificaten, waaruit blijkt dat men de Nederlandse taal op niveau 1F beheerst (taalcurssussen). Omdat de taaleis gericht is op de arbeidsinschakeling, kan bijvoorbeeld het cv van de belanghebbende ook aanknopingspunten bieden om te beoordelen of de belanghebbende de Nederlandse taal op niveau 1F beheerst.

Iedereen in de bijstand moet aan de taaleis voldoen. Daarom is het hele bestand van Laborijn doorgelicht. Laborijn heeft eerst vanuit de systemen waar ze toegang toe hebben, zoals DUO, GBA of Suwinet gekeken wie van de uitkeringsgerechtigden aan de voorwaarden van de taaleis voldoen. Vanuit de systemen kon van circa 1200 bijstandsgerechtigden niet worden vastgesteld of ze aan de taaleis voldeden. Aan hen is een brief geschreven waarin werd gevraagd om aan te tonen dat ze de Nederlandse taal spreken. Ze kregen vervolgens een uitnodiging voor de taaltoets als ze niet konden aantonen dat ze aan de taaleis voldoen. Als uit de taaltoets bleek dat ze niet voldoende het Nederlands beheersen, werden ze uitgenodigd voor een gesprek om na te gaan hoe ze op het vereiste taalniveau kunnen komen.

Vanuit het perspectief van de klagers

De uitvoering van de taaleis heeft bij diverse bijstandsgerechtigden geleid tot onvrede. Ook klanten die goed Nederlands spreken, hun hele leven in Nederland wonen en in Nederland onderwijs hebben gevolgd kregen een oproep om aan te tonen dat ze aan de taaleis voldoen. Dat gold ook voor klanten die vlak voor hun pensioen stonden en nog maar kort van een bijstandsuitkering afhankelijk waren.

Klanten geven aan dat ook als het overduidelijk was dat zij het Nederlands goed beheersen en dat als zij niet de vereiste papieren konden overleggen, zij verplicht naar de taaltoets werden gestuurd. Klanten geven aan zich daardoor gekleineerd te voelen. In één geval beschikte de klant niet meer over de diploma's, maar er was wel een uitgebreid cv. Dat was volgens de Laborijn medewerker onvoldoende. Daarom werd de klant gedwongen om aan te tonen dat hij/zij tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland woonde. De kosten van een dergelijk uittreksel (met de historie van woonadressen) verschillen, maar kunnen flink oplopen, tot tientallen euro's. De klant was niet bereid om dit te betalen. Ook Laborijn was volgens deze klant niet bereid om deze kosten te vergoeden, met als gevolg dat de klant verplicht moest deelnemen aan de taaltoets, op straffe van een financiële sanctie.

Een overgrote meerderheid van de respondenten is het eens met de taaleis als zodanig: mensen die niet goed Nederlands kunnen, moeten Nederlands leren. Een kleine groep van de respondenten deed mee aan de taaltoets. Zij klagen over een slordige uitvoering van de taaltoets. In de enquête gaf 40% aan (zeer) ontevreden te zijn over de organisatie van de taaltoets. Ruim 15% was (zeer) tevreden. Klanten kregen bijvoorbeeld pas een week voor deel twee van de toets te horen dat ze geslaagd waren voor deel één, zodat ze toen pas met zekerheid wisten dat ze voor deel twee op mochten. In de uitnodiging voor de toets stond dat een rijbewijs niet geldig was als legitimatiebewijs, terwijl op het moment van de toets bleek dat een rijbewijs wel voldoende was (sommige mensen kochten daardoor onnodig een identiteitskaart). We hoorden dat er geen bericht kwam over de uitslag van deel twee van de toets en dat achter de uitslag aan moest worden gebeld.

Vanuit het perspectief van Laborijn

Medewerkers van Laborijn hebben begrip voor de verwondering bij sommige klanten dat ze de taaltoets moeten doen, terwijl ze goed de Nederlandse taal beheersen. Maar, medewerkers geven ook aan dat klanten soms goed Nederlands kunnen spreken, maar dat op die manier niet analfabetisme of laaggeletterdheid kan worden vastgesteld. De wet is bovendien duidelijk en die moet worden uitgevoerd.

Laborijn hanteert eigen beleidsregels voor de uitvoering van de taaltoets. Daarin is verder uitgewerkt hoe je kunt aantonen dat je aan de taaleis voldoet. Als belanghebbenden in de leerplichtige leeftijd (tussen 5 en 16 jaar) tenminste acht jaren in Nederland hebben gewoond kan ervan worden uitgegaan dat door belanghebbenden gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs is gevolgd en dat daarmee wordt voldaan aan de taaleis. Zij hoeven dan dus geen diploma's of iets dergelijks te kunnen laten zien.

De wet biedt ruimte om op andere manieren dan door het overleggen van een diploma, certificaat of een historisch uittreksel uit het bevolkingsregister te laten zien dat men de Nederlandse taal voldoende beheerst. In de toelichting bij de eigen beleidsregels van Laborijn staat dat "belanghebbenden ook met een 'ander' document kunnen laten zien dat ze de Nederlandse taal voldoende beheersen". Omdat de taaleis gericht is op de arbeidsinschakeling, kan bijvoorbeeld het cv van de belanghebbende ook aanknopingspunten bieden om te beoordelen of de belanghebbende de Nederlandse taal op niveau 1F beheerst.

Enkele medewerkers erkennen dat de invoering van de taaleis niet helemaal vlekkeloos is verlopen, bijvoorbeeld in de correspondentie met de klanten. Klanten hadden beter geïnformeerd kunnen worden, bijvoorbeeld over de uitslag. Ook hadden de resultaten sneller bekend gemaakt moeten worden. Hier was Laborijn echter ook afhankelijk van het Graafschapcollege dat de taaltoets uitvoert. De legitimatie had ook beter georganiseerd kunnen worden. Enkele medewerkers geven als verklaring voor het niet vlekkeloos verlopen van de invoering van de taaleis dat dit allemaal moest gebeuren naast de drukte die al ontstond uit reguliere werkzaamheden.

2.4 Analyse en beoordeling

In dit hoofdstuk gaan wij in op de behandeling van de klanten door Laborijn in het algemeen en op een aantal specifieke thema's. Op die manier komen wij tot een beantwoording van een deel van de onderzoeksvragen. Alvorens tot een oordeel te komen, plaatsen wij de resultaten in de volgende context. Laborijn is in 2016 gestart als een fusieorganisatie uit drie organisaties. In de eerste jaren is veel aandacht besteed aan het bouwen van de organisatie en het harmoniseren van richtlijnen, werkprocessen, formuleren en procedures. Tegelijkertijd moest nieuwe wet- en regelgeving worden ingevoerd, waaronder de Participatiewet.

Er is vanaf het begin in 2016 weinig of geen aandacht geweest voor vaardigheden, houding, gedrag en bijvoorbeeld klantbejegening, zo wordt geconstateerd in de door de directie uitgevoerde analyse van Laborijn uit maart 2018. Er is onvoldoende ingezet op de (door)ontwikkeling van het personeel en de onderlinge verbinding in de organisatie. De vertaling naar de uitvoering (het doen) heeft onvoldoende plaatsgevonden. Daarom is eind 2017 een Marsroute naar excellente dienstverlening ingezet. De uitvoering loopt nog steeds.

De door de directie uitgevoerde Doelen, Voortgang en Resultaten (DVR) cyclus geeft eind 2017 aan dat 19% van de medewerkers geen of onvoldoende ontwikkelingspotentieel heeft om zijn of haar functie volgens de vereisten te kunnen uitvoeren. Bijna twee derde van de medewerkers zal in meer of mindere mate een ontwikkeling moeten doormaken om te kunnen blijven of gaan voldoen aan de gestelde normen. In de second opinion van bureau Radar op de analyse van de directie (juni 2018) wordt vastgesteld dat dit een ingrijpende ontwikkelopgave is, afgezet tegen de te realiseren gewenste dienstverlening. Mede op basis van de analyse van Laborijn en de second opinion volgt in juli 2018 een bestuursopdracht richting directie om met een plan van aanpak te komen met verbeteringen. Dit plan van aanpak gaat onder meer in op de verbetering van de dienstverlening, inclusief de bejegening van de klanten en een verdere professionalisering van de organisatie en medewerkers. Kortom, eind 2018 staat bij Laborijn onder meer op de agenda om de dienstverlening en de bejegening van klanten te verbeteren. Wij hebben begrepen dat de DVR-cyclus eind 2018 er iets beter uitziet en dat 8% van de medewerkers geen of onvoldoende ontwikkelingspotentieel heeft en 46% van de medewerkers in meer of mindere mate een ontwikkeling zal moeten doormaken om te kunnen blijven of gaan voldoen aan de gestelde normen.

De resultaten van het onderzoek zoals in dit hoofdstuk gepresenteerd geven niet alleen de huidige stand van zaken weer, maar biedt ook een terugblik op het functioneren van Laborijn in de afgelopen jaren. Klanten hebben met ons zaken gedeeld die soms twee of drie jaar geleden hebben gespeeld. De antwoorden in de vragenlijst zijn ongetwijfeld ook gebaseerd op ervaringen uit misschien wel jaren terug. Aan de andere kant zijn met ons ook veel recente (uit 2019) negatieve ervaringen gedeeld. De onvrede lijkt breder te zijn dan de klachten die zijn binnengekomen bij de Rooie Vrouwen en bij Laborijn zelf. Naast slechte ervaringen zien wij ook klanten die zonder meer positief zijn over Laborijn. Maar, alles overziend stellen wij op basis van de verzamelde informatie vast dat het algemene oordeel van de klanten over Laborijn een onvoldoende is.

Op basis van het onderzoek zien wij een verband tussen de slechte beoordeling en bejegening van medewerkers van Laborijn van de klanten en de onvoldoende aandacht voor de menselijke maat hierbij. Een belangrijke verklaring is de sterke focus van medewerkers op rechtmatigheid, die ten koste gaat van de aandacht voor de persoon. Deze focus wordt mede ingegeven door de accountant en de interne sturing binnen Laborijn. De knelpunten in de bejegening worden veroorzaakt door (een combinatie van) houding en gedrag en een gebrek aan empathie, (streng en moeilijk) taalgebruik in woord en geschrift, dat vaak niet aansluit op de doelgroep, slordigheden en bureaucratie en de wisseling van medewerkers waarmee de klanten te maken krijgen. Een deel van de medewerkers lijkt niet voldoende mee te denken met de klanten en hierbij de menselijke maat te hanteren. Zij zijn meer regelgericht en sanctiegericht en gaan onvoldoende gezamenlijk met de klant op zoek naar oplossingen binnen de ruimte die de wet biedt. Een belangrijke nuancering is dat een ander deel van de medewerkers wel meer klantgericht is en op zoek gaat naar oplossingen. Dit sluit in onze ogen aan op de resultaten van de DVR-cyclus, waaruit blijkt dat een deel van de medewerkers zich nog verder dient te ontwikkelen.

De regelgerichtheid en het niet gezamenlijk met de klant op zoek te gaan naar de ruimte die de wet biedt illustreren wij aan de hand van de volgende voorbeelden:

- In het kader van de Participatiewet hebben gemeenten de bevoegdheid om huisbezoeken uit te voeren. Huisbezoeken zijn erop gericht om ontvangen informatie te verifiëren of om vermeende fraude vast te stellen. Het huisbezoek is voor veel mensen een ingrijpende gebeurtenis. Wij hebben de indruk dat het protocol huisbezoeken en het protocol voorkomen van agressie door de medewerkers van Laborijn in het algemeen wordt gevolgd. We stellen vast dat medewerkers verschillend met het huisbezoek omgaan. Er wordt niet altijd de menselijke maat gehanteerd. De klanten vinden de medewerkers van Laborijn in dit geval intimiderend en denigrerend. Er wordt niet altijd rekening gehouden met de situatie thuis, bijvoorbeeld of er kinderen of zieken zijn. Mensen worden niet altijd voldoende op hun gemak gesteld. Het huisbezoek kan dan bij betrokkenen leiden tot stress en onzekerheid, die voor een deel voorkomen kan worden.

- Laborijn is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taaleis. Veel klanten die goed het Nederlands beheersen hebben geklaagd dat ze in het kader van de taaleis, de taaltoets moesten doen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid voor de wijze waarop ze controleren op de taaleis. De regels worden door Laborijn strenger toegepast dan nodig. Ook zijn er veel klachten over meer praktische zaken in de uitvoering (bijvoorbeeld over de correspondentie, de legitimatie en het informeren over de uitslag). Een verklaring hiervoor is dat de invoering van de taaleis moest gebeuren naast de drukte die reguliere werkzaamheden met zich meebrachten.
- Veel klachten gaan over het vaststellen van de hoogte en het recht op een bijstandsuitkering. Belangrijke factoren die hoogte en recht bepalen zijn de woonsituatie, de huishoudsamenstelling en het verrekenen van inkomsten en vermogen. Klanten krijgen het gevoel dat ze door Laborijn worden gewantrouwd. Dit blijkt uit de volgende situaties:
 - Van alleenstaanden die veel samen doen met hun kinderen, dan wel alleenstaanden die veel optrekken met hun ouders, wordt door Laborijn mogelijk gedacht dat ze een gemeenschappelijk huishouden voeren. Soms resulteert dat in een fraudeonderzoek, terwijl mensen zich er niet (direct) van bewust dat ze iets verkeerd doen.
 - Soms is het lastig om het recht op uitkering vast te stellen als betrokkenen (of hun partner) een eigen bedrijf hebben of starten als zelfstandige. Mogelijk zijn dan speciale regels voor zelfstandigen van toepassing. De regelgeving is complex en kan niet gemakkelijk worden uitgelegd. Klanten krijgen te maken met verschillende consultants, die elkaar soms tegenspreken, krijgen het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden en weten niet waar ze aan toe zijn.
 - Op grond van de inlichtingenplicht moeten uitkeringsontvangers verplicht veranderingen in hun situatie doorgeven, als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dat leidt tot aanpassing van hun uitkering. Laborijn voert de inlichtingenplicht soms strenger uit dan nodig. Ook bij kleine eenmalige inkomsten, die geen invloed hebben op de hoogte van de uitkering, wordt vastgesteld dat niet aan de inlichtingenplicht is voldaan. Mensen doen naar hun gevoel niets fout maar zij krijgen de boodschap dat ze niet aan hun verplichtingen voldoen en dat ze mogelijk een boete krijgen.

Resumerend stellen wij vast dat er nog veel mis gaat in de behandeling van klanten door Laborijn. Het is duidelijk dat Laborijn hier, ook in aansluiting op wat vorig jaar door Laborijn zelf is geconstateerd, nog grote stappen moet zetten. Nadrukkelijk is hierbij de bedoeling naar vaardigheden, competenties, houding en gedrag te kijken. Mede in dit kader zijn overigens binnen Laborijn diverse activiteiten gestart. Voorbeelden hiervan zijn trainingen op het gebied van het herkennen van klanten met een psychische beperking, intervisie tussen collega's over de afhandeling van lastige casuïstiek, de mogelijkheid van een 'inloopuurtje' om dilemma's in het werk te bespreken met elkaar en een teamleider, een training in huisbezoeken en een lopend project op het gebied van 'hostmanship', oftewel 'de overtreffende trap van klantvriendelijkheid'. De resultaten hiervan lijken in de enquête onder de klanten nog niet tevoorschijn te komen.

3. De klachtenprocedure

Dit hoofdstuk gaat in op de klachten die klanten van Laborijn kunnen indienen. De klanten van Laborijn hebben conform de klachtenregeling de mogelijkheid een klacht in te dienen over het gedrag, de bejegening of de houding van een medewerker of bestuurder van Laborijn conform de 'klachtenregeling gemeenschappelijke regeling Laborijn'. Als de klant niet tevreden is over de afhandeling kan hij een klacht indienen bij de Ombudsman. Daarnaast is de mogelijkheid een bezwaar in te dienen wanneer de klant het niet eens is met een besluit van Laborijn dan wel in beroep te gaan. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de werking van de klachtenprocedure.

3.1 Beschrijving procedures

3.1.1 Klachtenregeling Laborijn

Per fase van de behandeling van een klacht worden de volgende stappen doorlopen:

A. Ontvangen van de klacht

De klant kan schriftelijk een klacht indienen. Deze wordt geregistreerd door de klachtencoördinator. De indiener krijgt een ontvangstbevestiging met daarin wie de klachtbehandelaar is en de termijn waarop de klacht wordt behandeld. In de regeling worden termijnen genoemd waarbinnen de klacht dient te behandeld.

B. Behandeling van de klacht

In artikel 7 en 8 van de klachtenregeling wordt onderscheid gemaakt tussen informele klachtenafhandeling ('afdoening in der minne') en formele klachtafhandeling en het horen van de klager. Wanneer een klacht is binnengekomen wordt de klacht behandeld door de direct leidinggevende van de beklagde. De klachtbehandelaar onderzoekt of de klacht in der minne/informeel kan worden afgedaan. De klager wordt voor een gesprek met de direct leidinggevende uitgenodigd. Als de klacht in der minne is afgedaan dan wordt de klager schriftelijk hierover geïnformeerd door de direct leidinggevende. Als informele afhandeling niet is gelukt volgt een formele behandeling van de klacht (artikel 8). De klachtbehandelaar is in dit geval een MT-lid dat niet is betrokken bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, worden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, al dan niet in elkaars aanwezigheid. Het horen gebeurt door de klachtbehandelaar.

C. Afhandeling formele klacht

De klachtbehandelaar stelt de algemeen directeur op de hoogte van zijn bevindingen van het onderzoek naar de klacht. Daarnaast brengt de klachtbehandelaar een advies uit aan de algemeen directeur. De algemeen directeur stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusie die hij daaraan verbindt. De klager ontvangt een afschrift van de bevindingen en het advies van de klachtenbehandelaar. Indien de conclusie van de algemeen directeur afwijkt van het advies van de klachtenbehandelaar wordt in de conclusie de reden voor afwijking vermeld. Indien de klager niet tevreden is over de afhandeling van de klacht of het resultaat daarvan dan kan hij een klacht indienen bij de ombudsman, zoals omschreven in artikel 11 van de klachtenregeling.

D. Verslag van de klachten.

Eén keer per jaar brengt de algemeen directeur verslag uit over de geregistreerde klachten en de behandeling daarvan. Dit verslag is opgenomen in het jaarverslag van de Gemeenschappelijke Regeling.

Wanneer een klant niet tevreden is over de afhandeling van klachten door Laborijn, kan hij/zij zich sinds 1 januari 2018 wenden tot de Ombudsman van de gemeente Doetinchem.

3.1.2 Procedure bezwaar en beroep

Wanneer inwoners het niet eens zijn met een besluit door Laborijn, kunnen zij zich wenden tot de Commissie Bezwaarschriften. De Algemene wet bestuursrecht maakt het mogelijk deze commissie als externe, onafhankelijke partij te laten adviseren over besluiten waar belanghebbenden het niet mee eens is. Binnen zes weken na de ontvangst van een besluit kan een inwoner een bezwaar indienen. Bij ontvangst wordt dit bevestigd, en wordt direct de ontvankelijkheid getoetst. Als niet aan alle eisen voldaan wordt, krijgt de bezwaarmaker de gelegenheid dit binnen een bepaalde termijn te herstellen.

In de overlegfase die volgt, geldt voor Laborijn dat wordt gekeken of het bezwaar in aanmerking komt voor pre-mediation. Als dat het geval is en beide partijen met elkaar in overleg willen, wordt er een gesprek ingepland. Wanneer er in dit gesprek tot een oplossing kan worden gekomen, vraagt de secretaris de bezwaarmaker om het bezwaarschrift in te trekken.

Voor de gemeente Oude IJsselstreek geldt dat de juridisch adviseur overlegt met de behandelend ambtenaar of er nog ruimte is voor een gesprek. Wanneer dit het geval is neemt de juridisch adviseur contact op met de bezwaarmaker. Dit gesprek kan leiden tot wijziging van het besluit of intrekking van het bezwaar, of mediation als vervolgstap.

Wanneer de overlegfase niet tot een oplossing leidt, wordt een hoorzitting ingepland, waarbij de commissie zoekt naar een oplossing. Wanneer het ook de commissietijdens de hoorzitting niet lukt om een oplossing voor het geschil te vinden, zal de commissie een advies uitbrengen nadat partijen zijn gehoord. Na afloop van de hoorzitting overlegt de commissie over het uit te brengen advies aan het bestuursorgaan. Dit advies vormt voor het bestuursorgaan de basis voor de beslissing op het bezwaarschrift. Het bestuursorgaan neemt uiteindelijk een beslissing op het bezwaarschrift.

3.2 Beschrijving en inhoud klachten

3.2.1 Klachtenregistratie Laborijn

Laborijn houdt jaarlijks klachtenoverzichten bij. Van elke klacht is het soort klacht aangegeven. Ook is er van elke klacht een dossier. In deze dossiers wordt correspondentie zoals de klachtenbrief van de klager, e-mailwisselingen, gespreksverslagen en brieven bijgehouden.

Uit de door Laborijn verstrekte overzichten blijken de volgende aantallen klachten en bijbehorende eigenschappen:

Jaar	Aantal klachten	Afhandeling			Soort klacht		
		Gegronnd	Ongegrond	Geen of onduidelijke informatie over al dan niet gegrond	Bejegening/gedrag medewerker	Foutieve informatie-verstrekking	Overig
2016	<i>Geen informatie</i>	<i>Geen informatie</i>			<i>Geen informatie</i>		
2017	20	6	4	10	14	2	4
2018	31	5	20	6	16	3	12
2019 ¹	18	1	2	15	13	0	5

Tabel 1. Aantallen en eigenschappen zoals geregistreerd in klachtenoverzichten Laborijn tussen 2016 en 2019.

Uit tabel 1 blijkt het volgende:

- Het aantal klachten per jaar neemt toe. Hierbij past de klanttekening dat de toename dit jaar waarschijnlijk ook te maken heeft met de publiciteit over Laborijn begin dit jaar.
- De meeste van de klachten van dit jaar waren in april nog niet afgehandeld.
- Verreweg de meeste klachten gaan over de bejegening en gedrag van een medewerker. Enkele keren wordt te weinig, dubbele of foutieve informatieverstrekking als onderwerp weergegeven. Overige thema's zijn omschrijvingen als 'fout IMP' of 'klacht over toekenning'.
- Het aandeel van de klachten dat als ongegrond is beoordeeld was in 2018 veel hoger dan in 2017.

3.2.2 Bezwaar en beroep

Uit de jaarverslagen van de Commissie bezwaarschriften blijken de volgende aantallen bezwaarschriften en bijbehorende eigenschappen:

Jaar	Aantal ingediende bezwaarschriften	Afhandeling				Niet-ontvankelijk
		Ingetrokken	Gegronnd verklaard	Ongegrond verklaard	Nog in behandeling/onderzoeksfase ten tijde jaarverslag	
2016	138	42	8	31	31	26
2017	119	47	2	20	14	18
2018	174	56	16	41	37	24

Tabel 2. Aantallen bezwaren zoals geregistreerd in jaarverslagen Commissie bezwaarschriften tussen 2016 en 2018.

¹ Over de periode 1 januari tot 1 april 2019

Jaar	Onderwerp bezwaarschrift			
	Beëindiging uitkering	Herziening/ terugvordering uitkering	Afwijzing aanvraag uitkering	Overig
2016	27	25	12	74
2017	25	24	15	55
2018	39	45	13	77

Tabel 3. Aantallen bezwaren per onderwerp, geregistreerd in jaarverslagen commissie bezwaarschriften tussen 2016 en 2018.

In vorenstaande tabellen 2 en 3 is te zien dat het aantal ingediende bezwaarschriften tussen 2016 en 2018 is toegenomen. Enkele veel voorkomende aanleidingen om bezwaar in te dienen waren de beëindiging van de uitkering, een herziening of terugvordering en de afwijzing van een aanvraag. Onder de categorie 'overig' (die in de jaarverslagen verder gecategoriseerd is) komen als vaker terugkerende onderwerpen 'Participatiewet algemeen', een korting op inkomsten of het buiten behandeling laten van een aanvraag terug. In 2018 is het aandeel gegrond verklaarde bezwaren hoger dan in andere jaren. Het is onduidelijk of dit een trend is. Volgens Laborijn is de stijging van het aantal bezwaarschriften te verklaren door een aanzienlijke stijging in 2018 (met 42%) van het aantal besluiten ten opzichte van 2017. Tegelijkertijd is bij Berenschot een gemiddelde van 12 bezwaar en beroepen bekend per 100 bijstandsgerechtigden². In dit licht heeft Laborijn een relatief laag aantal bezwaar en beroepen.

Een groot aantal bezwaarschriften wordt ingetrokken. Dit is bijvoorbeeld een gevolg van een succesvolle pre-meditation dan wel een heroverweging van het bestreden besluit hetgeen heeft geleid tot een nieuw besluit.

De ontwikkeling van de ingediende bezwaarschriften zegt nog niets over de bejegening van de klanten door Laborijn. In algemene zin wordt door de commissie in het jaarverslag wel gemeld dat er veel bejegeningklachten op tafel komen tijdens de hoorzitting. De commissie constateert dat er sprake moet zijn van een rechtmatige uitkeringsverlening, maar is van mening dat er voldoende ruimte in de wetgeving wordt geboden om burgers te helpen en dat deze ruimte meer en beter gebruikt kan worden door Laborijn.

3.2.3 Klachten bij de ombudsman

Uit het jaar 2017 is een jaarverslag beschikbaar van de ombudsman, die toen alleen voor de gemeente Doetinchem de rol van lokale, onafhankelijke klachtenvoorziening vervulde. De ombudsfunctie bij klachten rondom Werk en Inkomen is door het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Laborijn pas formeel per 1 januari 2018 bij de lokale ombudsman van Doetinchem belegd, maar om praktische redenen werden klachten in 2017 wel door de ombudsman in behandeling genomen. In dat jaar kwamen er 8 klachten bij de lokale ombudsman terecht. Hierbij ging het in vijf gevallen om de algemene afhandeling/het proces bij een uitkering, in één geval om de 'behandeling' door de organisatie en in twee gevallen om het verloop van een re-integratietraject. Van één van de genoemde klachten is beschreven dat deze is opgelost na interventie van de ombudsman en van één klacht wordt in 2018 verwacht dat dit opgelost is. Twee klachten zijn door Laborijn opgepakt, in drie gevallen zijn partijen door de ombudsman bij elkaar gebracht, en van één klacht is de status dat om opheldering is gevraagd.

² Bron: Berenschot Benchmark Sociaal Domein 2019

Uit het jaarverslag van de ombudsman blijkt dat in 2018 de ombudsman 10 klachten over Laborijn heeft behandeld. Deze klachten betroffen: behandeling/werkwijze in algemene zin, het proces van vaststellen van een uitkering en de gang van zaken rond een opgelegde taaltoets.

In één geval was een volledige procedure nodig met hoor en wederhoor. Dit betrof de 'gang van zaken rond de uitkeringssituatie' van een inwoner. Op het moment van verslaglegging loopt dit proces nog, dus is nog niet duidelijk wat het resultaat van dit proces is. Voor de overige klachten geldt dat de klacht/situatie meestal van beide kanten wordt beluisterd en er soms wordt aangestuurd op een gesprek. In vijf gevallen is er vervolgens vertrouwen in een goede afwikkeling of is de zaak daadwerkelijk afgewikkeld.

Het valt de ombudsman op dat zich een aantal hardnekkige zaken hebben afgespeeld bij Laborijn, waarbij burgers zich met name beklaagden over een gebrek aan begrip, vertrouwen en empathie bij de dienstverlening rond werk en inkomen. Het is te merken dat de Participatiewet druk legt op de organisatie en de uitvoering van die wet. Uit de klachten maakt de ombudsman op dat er sprake is van een strenge uitvoeringspraktijk. Laborijn zou meer moeten zoeken naar de ruimte die de wetgeving biedt om burgers juist tegemoet te komen.

Natuurlijk moet onrechtmatig gebruik van uitkeringen worden opgespoord, maar Laborijn moet er voor waken dat die houding ook neerslaat op goedwillende burgers die een beroep op ondersteuning doen en juist een duwtje in de rug nodig hebben om zaken op orde te krijgen. Daar tegenover staat dat de ombudsman ook heeft ervaren dat als hij bij klachten om opheldering vroeg bij Laborijn daar immer alert op werd gereageerd en er meedenkend naar oplossingen werd gezocht.

Wanneer een klacht bij de ombudsman terecht komt, treedt hij altijd in contact met Laborijn ter verheldering. In het merendeel van de gevallen wordt door Laborijn erkend dat er iets niet goed is gegaan, maar dat de zaak goed is afgehandeld met een gesprek tussen Laborijn en de klager. Wanneer de zaak toch door de ombudsman in behandeling wordt genomen gaat de ombudsman persoonlijk in gesprek met de klager. Hiervan worden wel aantekeningen gemaakt maar geen verslag, om vertrouwen te scheppen. Dit verhaal wordt door de ombudsman met Laborijn gesproken, ook zonder verslaglegging. De uitkomst is een rapportage door de ombudsman, vaak met de aanbeveling om (beter) met elkaar in gesprek te gaan. Het belangrijkste advies zou volgens de ombudsman zijn om meer vertrouwen in de burger te hebben en dit terug te laten komen in de praktijk, vanuit meerdere lagen van de organisatie. Daarnaast ook om minder streng te zijn in de uitvoering van de taaleis.

3.3 De werking van de klachtenprocedure in de praktijk

Uit de enquête blijkt dat ruim 40% van de respondenten op de hoogte is dat zij een klacht kunnen indienen, de meeste respondenten weten dit dus niet (bijlage 6, figuur 24). Bijna een kwart van de respondenten vindt dat Laborijn de klachtmogelijkheid (zeer) duidelijk geregeld heeft; ruim 40% (zeer) onduidelijk (bijlage 6, figuur 25). Uit de gesprekken wordt het beeld bevestigd dat klanten het spannend vinden een klacht bij Laborijn in te dienen vanwege hun afhankelijke positie. De geënquêteerden die een klacht hebben ingediend hebben wij enkele vervolgvragen gesteld. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de aantallen erg klein zijn voor een duidelijke analyse. Wat betreft de klagers ontstaat het volgende beeld:

- Een minderheid (ruim 10%) is er (zeer) mee eens dat de klacht serieus wordt genomen; 75% is (zeer) oneens.
- Een minderheid (10%) is tevreden over de afhandeling van de klacht; bijna 80% (zeer) ontevreden.

Verder blijkt uit de enquête dat ongeveer de helft van de klanten van Laborijn de afgelopen jaren hebben overwogen een klacht in te dienen. Ongeveer de helft heeft dit niet gedaan omdat zij bang waren dat dit gevolgen zou hebben voor hun uitkering. Slechts enkele geënquêteerden geven aan dat zij geen klacht hebben ingediend omdat Laborijn had gezegd dat zij dat beter niet konden doen. Van de enkele geënquêteerden die een bezwaar hebben ingediend is ruim 60% (zeer) ontevreden over de afhandeling; ruim 10% is (zeer) tevreden.

Op basis van de bestudeerde klachten en gevoerde gesprekken blijkt dat de klachtafhandeling in het algemeen verloopt zoals omschreven in de klachtenregeling. De klanten doen een melding via de website van Laborijn of zij sturen een brief. Deze komen binnen bij het directiesecretariaat. Door het directiesecretariaat worden beklagden en de leidinggevende direct geïnformeerd. De leidinggevende van de beklagde pakt de casus op en doet navraag bij de beklagde. Er wordt een situatieschets gemaakt en beoordeeld of er onregelmatigheden zijn. Vervolgens wordt de klager uitgenodigd voor een gesprek doorgaans met de beklagde en de leidinggevende. Uit de bestudeerde casussen blijkt dat de meeste klachten een inhoudelijke component heeft (de klager is het niet eens met een besluit van Laborijn, bijvoorbeeld de uitkering wordt stopgezet, voor de klager is onduidelijk waarom de door hem verstrekte documenten onvoldoende zijn) en een bejegeningcomponent. Wat betreft de bejegening worden veelal dezelfde zaken benoemd zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. De klagers ervaren tijdens de klachtenprocedure een dreigende toon in de gesprekken en de correspondentie (telefonisch, per mail of in brieven). In het gesprek wordt vaak de inhoudelijke component nader toegelicht. Wat betreft de bejegening wordt de klant doorgaans voorgesteld een andere consultant toe te wijzen. Beide zaken worden in een verslag dan wel per e-mail bevestigd. Hierin wordt doorgaans geconstateerd dat de klacht naar tevredenheid is afgerond. Hieruit blijkt dat alle klachten in der minne worden afgedaan (artikel 7 van de klachtenregeling).

Er zijn ons geen gevallen bekend van een formele afhandeling van de klacht conform artikel 8 van de klachtenregeling. In de schriftelijke correspondentie met de klagers wordt niet op deze mogelijkheid gewezen. In het algemeen worden de afhandelingstermijnen zoals genoemd in artikel 4 van de regeling gehaald. De directeur doet jaarlijks verslag aan het bestuur over de klachten.

Op basis van de gesprekken met klagers en medewerkers ontstaat een wisselend beeld van hoe de medewerkers omgaan met de klachten. Er zijn verschillen in werkwijzen tussen consultants, die samenhangen met de ervaring, opleiding, en het in staat zijn om de ruimte binnen de wet te vinden die past bij de situatie van de klant. Ook de mate waarin in de gesprekken empathie wordt getoond met de klant wisselt per consultant en leidinggevende die aan tafel zit. Dit is overigens ook afhankelijk van de houding en gedrag van de klager tijdens het gesprek. Deze kan ook bedreigend overkomen jegens de medewerker van Laborijn. Enkele geïnterviewde klagers ontkenden niet dat zij uit wanhoop gedreven woorden hebben gebezigd waar zij achteraf spijt van kregen. Overigens krijgen zij dan direct van de medewerkers van Laborijn te horen dat zij een grens hebben overschreden en dat hiervan een aantekening wordt gemaakt in het dossier en dat dit uiteindelijk consequenties kan hebben voor de uitkering. Ook geven enkele medewerkers aan dat bij sommige klachten de materie complex is, en dat soms in klachten aantoonbaar zaken worden genoemd die niet echt gebeurd zijn, maar dat de klager voet bij stuk houdt.

Op basis van de gevoerde gesprekken bij Laborijn en door Laborijn overlegde en bestudeerde documenten blijkt dat Laborijn probeert lering te trekken uit de klachten. Een voorbeeld is de Marsroute naar excellente dienstverlening (eind 2017) waarin wordt erkend dat er veel klachten zijn en nog niet waargemaakte verwachtingen waar het gaat om klantbejegening.

3.4 Analyse en beoordeling

Laborijn heeft een klachtenprocedure voor klanten. In dit hoofdstuk is ingegaan op de werking in de praktijk. Wat betreft de klachten stellen wij vast dat er jaarlijks enkele tientallen klachten zijn. Het aantal klachten per jaar lijkt ons ten opzichte van de totale populatie relatief laag. Deels kan het lage aantal worden verklaard door de volgende factoren die wij hebben vastgesteld in ons onderzoek. De klanten zeggen een hoge drempel te ondervinden om een klacht in te dienen omdat zij bang zijn hun uitkering te verliezen. Relatief veel klanten zijn nog onbekend met de regeling. Een andere verklaring is dat relatief veel klanten die de regeling kennen, de regeling onduidelijk vinden. Wij verklaren dit vanuit feit dat de klachtenregeling op de website niet beschreven is op B1 niveau en daardoor weinig toegankelijk is voor de klanten. Wij hebben (aansluitend op een bij ons binnengekomen klacht) niet kunnen vaststellen dat Laborijn klanten actief ontmoedigt een klacht in te dienen. De aantallen klachten nemen wel toe. Dit verklaren wij deels door de recente publiciteit over Laborijn.

De klachten kennen doorgaans een inhoudelijke component (bijvoorbeeld: de klager is het niet eens met een besluit) en een bejegeningcomponent. Als resultaat van de klachtenprocedure wordt doorgaans aangegeven dat de inhoudelijke component van de klacht wordt toegelicht en dat wat betreft de bejegening de klant wordt voorgesteld een andere consulent toe te wijzen. De klanten gaan hiermee akkoord waardoor de klacht in der minne is afgedaan. Uit de enquête blijkt echter dat de klanten doorgaans niet tevreden zijn met deze afhandeling en tevens voelen zij zich niet serieus genomen. Jaarlijks richten enkele klagers zich tot de ombudsman. In de meeste gevallen speelt de ombudsman een bemiddelende rol tussen klager en Laborijn om tot een oplossing te komen. Resultaat van deze interventie is dat beiden met elkaar in gesprek gaan en dat de klacht wordt opgelost.

Wat betreft de klachtenregeling als zodanig stellen wij vast dat de regeling in onze ogen duidelijk is en ook in lijn is met andere klachtenregelingen in den lande. Wat betreft het proces van de klachtenregeling in praktijk stellen wij vast dat de klachtafhandeling in het algemeen verloopt zoals omschreven in de klachtenregeling. Positief is dat de afhandelingstermijnen doorgaans worden gehaald. Ons valt op dat alle klachten in der minne worden afgedaan. Er volgt dus geen formele behandeling van de klacht zoals in de regeling beschreven. Wij kunnen niet goed verklaren waarom dit niet gebeurt.

Wat betreft de omgang van de medewerkers van Laborijn bij klachten stellen wij vast dat deze afhankelijk van de kennis en ervaring van de medewerker en de houding en gedrag van de klant en de situatie wisselt. Op basis van de gevoerde gesprekken bij Laborijn en door Laborijn overlegde en bestudeerde documenten blijkt dat Laborijn probeert lering te trekken uit de klachten.

De ingediende bezwaarschriften zeggen formeel niets over de bejegening, het gaat om een besluit van Laborijn dat wordt bestreden. Wel valt ons op dat in de hoorzitting de bejegening vaak aan de orde komt. Zo vaak zelfs dat de commissie in haar jaarverslag hiervan melding maakt en Laborijn adviseert hier iets aan te doen. Het aantal bezwaarschriften ligt jaarlijks tussen de 119 en 174. Dit aantal lijkt relatief laag. Dit aantal neemt toe. Relatief veel bezwaren worden ingetrokken, hetgeen wijst op een succesvolle pre-mediation dan wel heroverweging van het bestreden besluit.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Berenschot heeft in opdracht van het dagelijks bestuur van Laborijn onderzoek gedaan naar het omgaan met klanten door Laborijn. Het doel van het onderzoek was:

- Breng in kaart of, en zo ja, in hoeverre sinds de start van Laborijn in 2016 sprake is van een onjuiste bejegening van klanten waarin onvoldoende aandacht is voor de menselijke maat.
- Indien een onjuiste bejegening geconstateerd wordt, geef aan waar de onjuiste bejegening over gaat. Geef aan of de onjuiste bejegening structureel is sinds 2016 de start van Laborijn. Geef aan in hoeverre de onjuiste bejegening in het hele bedrijf plaatsvindt of in specifieke sectoren dan wel specifieke afdelingen of personen. Breng advies uit over wat beter kan en hoe het beter kan.
- Onderzoek mede in het licht van het bovenstaande de werking van de klachtenprocedure en geef aan wat goed gaat en wat beter kan. Breng advies uit hoe de klachtenprocedure beter kan.

Alles overziend concluderen wij dat het algemene oordeel van de klanten over Laborijn onvoldoende is. De onvrede lijkt breder te zijn dan de klachten die zijn binnengekomen bij de Rooie Vrouwen. Deze slechte beoordeling is (naast meer inhoudelijke redenen die niet nader onderzocht zijn), het gevolg van de bejegening jegens de klanten en de onvoldoende aandacht voor de menselijke maat. Een belangrijke verklaring is de sterke focus op rechtmatigheid, die ten koste gaat van de aandacht voor de persoon. De knelpunten in de bejegening worden veroorzaakt door (een combinatie van) houding en gedrag en een gebrek aan empathie, (streng en moeilijk) taalgebruik in woord en geschrift, dat vaak niet aansluit bij de doelgroep, slordigheden en bureaucratie en de wisseling van medewerkers waarmee de klanten te maken krijgen. Een deel van de medewerkers lijkt niet voldoende mee te denken met de klanten en de menselijke maat te hanteren. Zij zijn meer regelgericht en sanctiegericht en lijken niet gezamenlijk met de klant op zoek te gaan naar oplossingen binnen de ruimte die de wet biedt.

De resultaten van het onderzoek zoals in dit hoofdstuk gepresenteerd geeft niet alleen de huidige stand van zaken weer, maar kijkt terug op het functioneren van Laborijn in de afgelopen jaren. Klanten hebben met ons zaken gedeeld die soms twee of drie jaar geleden hebben gespeeld. Aan de andere kant zijn met ons ook veel recente (uit 2019) negatieve ervaringen gedeeld. Kortom, de onjuiste bejegening en de onvoldoende aandacht voor de menselijke maat is structureel, speelt al sinds 2016 en nu nog steeds. Van belang is te constateren dat niet alle klanten dezelfde ervaringen hebben. Het lijkt erop dat sommige medewerkers meer klantgericht zijn dan andere medewerkers, hetgeen ook blijkt aan de positieve waarderingen die wij voor medewerkers van Laborijn hebben aangetroffen. De onvrede over het omgaan met de klanten vindt ook plaats in het kader van de huisbezoeken, de uitvoering van de taaleis en discussies over de hoogte en het recht op een bijstandsuitkering.

Bij deze conclusie past de volgende relativisering. Laborijn is in 2016 gestart als een fusieorganisatie uit drie organisaties. In de eerste jaren is veel aandacht besteed aan het bouwen van de organisatie en het harmoniseren van richtlijnen, werkprocessen, formulieren en procedures. In diezelfde tijd ontstonden bovendien veel wijzigingen in wet- en regelgeving waaronder de Participatiewet. Laborijn heeft vanaf het begin weinig of geen aandacht gehad voor vaardigheden, houding, gedrag en bijvoorbeeld klantbejegening. Een groot deel van de medewerkers heeft geen of onvoldoende ontwikkelingspotentieel om zijn of haar functie volgens de vereisten te kunnen uitvoeren, dan wel moet in meer of mindere mate een ontwikkeling doormaken om te kunnen blijven of gaan voldoen aan de gestelde normen.

Wij stellen vast dat Laborijn bezig is stappen te zetten naar een meer klantgerichte organisatie. Eind 2017 is een Marsroute naar excellente dienstverlening ingezet. De uitvoering loopt nog steeds.

Nadrukkelijk is het hierbij de bedoeling naar vaardigheden, competenties, houding en gedrag te kijken. Ook het plan van aanpak dat door de directie eind vorig jaar is opgesteld, richt zich onder meer op verbeteringen in de behandeling van de klanten. De resultaten van dit alles lijken in de enquête onder de klanten nog niet tevoorschijn te komen. Het is duidelijk dat Laborijn nog grote stappen moet zetten.

Wat betreft *de klachtenprocedure* concluderen wij het volgende. Er zijn jaarlijks enkele tientallen klachten. Het aantal klachten per jaar lijkt ons ten opzichte van de totale populatie relatief laag. De klanten zeggen echter een hoge drempel te ondervinden om een klacht in te dienen omdat zij bang zijn hun uitkering te verliezen. Relatief veel klanten zijn nog onbekend met de regeling. Ook vinden veel klanten de regeling onduidelijk. De aantallen klachten nemen wel toe. Dit verklaren wij deels door de recente publiciteit over Laborijn. De klachten kennen doorgaans een inhoudelijke component (bijvoorbeeld de klager is het niet eens met een besluit) en een bejegeningcomponent. Als resultaat van de klachtenprocedure wordt doorgaans aangegeven dat de inhoudelijke component van de klacht wordt toegelicht en dat wat betreft de bejegening de klant wordt voorgesteld een andere consulent toe te wijzen. Uit de enquête blijkt echter dat de klanten doorgaans niet tevreden zijn met deze afhandeling en zij zich niet serieus genomen voelen.

Wat betreft de klachtenregeling als zodanig concluderen wij dat de regeling duidelijk is en ook in lijn is met andere klachtenregelingen in den lande. Wat betreft het proces van de klachtenregeling in praktijk concluderen wij dat de klachtafhandeling in het algemeen verloopt zoals omschreven in de klachtenregeling. Positief is dat de afhandelingstermijnen doorgaans worden gehaald. Ons valt op dat alle klachten in der minne worden afgedaan. Er volgt dus geen formele behandeling van de klacht zoals in de regeling beschreven. Wij kunnen niet goed verklaren waarom dit niet gebeurt.

Wat betreft de omgang van de medewerkers van Laborijn bij klachten stellen wij vast dat deze, afhankelijk van de kennis en ervaring van de medewerker en de houding en het gedrag van de klant en de situatie, wisselt. Op basis van de gevoerde gesprekken bij Laborijn en door Laborijn overlegde en bestudeerde documenten blijkt dat Laborijn probeert lering te trekken uit de klachten.

De ingediende bezwaarschriften zeggen formeel niets over de bejegening, het gaat om een besluit van Laborijn dat wordt bestreden. Het aantal bezwaarschriften ligt jaarlijks tussen de 119 en 174. Dit aantal lijkt relatief laag. Dit aantal neemt toe. Relatief veel bezwaren worden ingetrokken hetgeen wijst op een succesvolle pre-meditation dan wel heroverweging van het bestreden besluit. Wel valt ons op dat in de hoorzitting de bejegening vaak aan de orde is.

4.2 Aanbevelingen

Het is duidelijk dat Laborijn er wat betreft de behandeling van de klanten nog niet goed voorstaat en dat er nog veel stappen moeten worden gezet. Daar gaan onze aanbevelingen over. Met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening naar klanten toe, zien wij dat op de volgende niveaus en onderwerpen een verbeteringslag zou kunnen worden gemaakt:

1. Zet een programma op rondom het thema "de klant centraal". Betrek alle interne en externe stakeholders bij de invulling van dit programma. Iedereen mag meepraten. Zorg dat in al het handelen van Laborijn de klant centraal komt te staan. Dat betekent niet: "u wenst, wij draaien". Dat betekent dat vanuit de doelstellingen van de Participatiewet, steeds de klant centraal gesteld wordt. Onderdeel van het programma zou ook een nader onderzoek naar de precieze oorzaak van de wijze van bejegening moeten zijn.

2. Zorg voor meer aandacht voor de menselijke maat in het handelen van medewerkers. Het gaat er hier niet om alleen te zeggen dat er aandacht is voor de klant, maar dit ook daadwerkelijk te hebben. Dit kan worden geoperationaliseerd door:
 - medewerkers te blijven (!) trainen
 - de menselijke maat op te nemen in missie en visie en daarover te communiceren richting medewerkers. Hierbij moet worden opgepast dat deze thematiek niet doorslaat en ten koste gaat van andere doelen. Het hoofddoel van de Participatiewet blijft het zoveel mogelijk verminderen van de bijstandsafhankelijkheid door middel van werk
 - relevante documenten, zoals beleidsregels en het protocol huisbezoeken, door te lichten op voldoende aandacht voor de menselijke maat
 - als sleutelwoorden te gebruiken: hostmanship, de omgekeerde toets, een informele aanpak, motiverende gesprekstechniek
 - aandacht te besteden aan adequate communicatie met klanten. Hierbij kan worden gedacht aan:
 - o het zoveel mogelijk bieden van één medewerker als aanspreekpunt, die goed geïnformeerd is over de achtergrond van de klant
 - o het optimaliseren van bereikbaarheid: zorg dat als je zegt dat er telefonisch spreekuur is, je ook daadwerkelijk bereikbaar bent
 - o meer aandacht te besteden aan de wijze van terugkoppeling geven. Door niet alleen bij een negatief bericht, maar ook bij een bevestiging (bijvoorbeeld het in goede orde ontvangen van stukken of ter verduidelijking van veranderingen) te communiceren met klanten, is de ervaring van het contact anders
 - o maar aandacht te besteden aan de gekozen toon in communicatie. In correspondentie wordt momenteel een vrij strenge toon gekozen. Waar dit niet nodig is kan een meer sociale, toegankelijke opstelling worden gekozen. Hierbij kan meer worden uitgegaan van vertrouwen en niet (steeds) met de kans op kortingen op de bijstand worden bedreigd.
3. Organiseer het overleg met stakeholders en investeer in de relatie. Hierbij kan een regionaal overleg worden georganiseerd. Ook het organiseren van inspraak van klanten draagt hieraan bij, in de vorm van één centrale cliëntenraad. Stimuleer andere organisaties, zoals Vluchtelingenwerk, eveneens om in het overleg met Laborijn regionaal te participeren. Versterk de samenwerking met andere professionals of vrijwilligers in het sociaal domein, oftewel buurtcoaches, vrijwilligersorganisaties, begeleiders vanuit zorgorganisaties. De verbanden met deze organisaties moeten zowel op bestuurlijk, management- als medewerkersniveau worden georganiseerd. Medewerkers (consulenten) moeten met professionals rond de individuele klant snel kunnen schakelen. De stakeholders moeten niet tegenover Laborijn staan, maar gezamenlijk met Laborijn werken aan de beste oplossing voor de klant. Werk ook hier aan vertrouwen.
4. Verbeter communicatie richting de samenleving in het algemeen, en stakeholders in het bijzonder. Wees hierin transparant over sterke punten, maar ook over de uitdagingen. Zorg voor regionaal draagvlak voor de organisatie.
5. Formuleer en hanteer zowel kwantitatieve als kwalitatieve targets voor klanttevredenheid. Doe dit op alle niveaus: politiek, bestuurlijk, management en medewerkers. Hierdoor kan beter worden gemonitord en er kan mede op basis hiervan worden gestuurd.
6. Zorg voor een meer frequent contact met de klant. Voorkom dat mensen alleen met Laborijn in contact komen als sprake is van (mogelijke) onrechtmatigheden. Voer het gesprek primair over re-integratie en participatie. Investeer in onderling vertrouwen. Dat, zonder dat de aandacht voor rechtmatigheid verzwakt.

7. Voer een onderzoek uit naar klanttevredenheid. Laborijn heeft eerder het voornemen tot een klanttevredenheidsonderzoek uitgesproken. Dit zal in 2019 worden uitgevoerd. Ons onderzoek onderstreept het belang van dit onderzoek.
8. Op het gebied van de klachtenregeling zien wij de volgende mogelijkheden tot verbetering:
 - Het vergroten van de bekendheid van de mogelijkheid van een klachtenregeling.
 - Het toevoegen van een externe/objectieve partij in het beoordelingsproces van klachten. Momenteel worden veel klachten intern afgehandeld of door de ombudsman. De ombudsman keert na het beluisteren van de klacht terug naar Laborijn voor wederhoor. Wanneer er een externe klachtencommissie (of één externe klachtencommissaris) wordt ingesteld biedt dit meer vertrouwen dat klachten objectief worden afgehandeld.
 - Besteed meer aandacht aan het structureel oplossen van de kern van een klacht wat betreft bejegening, in plaats van een tijdelijke oplossing.
 - Communiqueer naar de klagers na minnelijke afdoening dat zij de mogelijkheid hebben een formele klacht in te dienen bij Laborijn.
 - Beschrijf de klachtenregeling op taalniveau B1. Maak de regeling daardoor beter toegankelijk voor klanten.

Bijlage 1. Verantwoording klantenonderzoek

Opbouw

Het doel van de vragenlijst is de vorming van een algemeen beeld betreffende de bejegening van klanten door Laborijn. De vragenlijst is tot stand gekomen op basis van de bestudeerde klachten en ontvangen documenten. In het bureauonderzoek zijn de klachten van de Rooie Vrouwen onderzocht, evenals de klachten ontvangen door Laborijn. Daarnaast is in de totstandkoming van de vragenlijst ten behoeve van vergelijkbaarheid op verschillende onderwerpen gekeken naar afgeronde klanttevredenheidsonderzoeken participatiewet van andere gemeenten. De vragenlijst is opgesteld op het taalniveau B1. De opdrachtgever en medewerkers van Laborijn hebben in de totstandkoming geen rol gespeeld. De conceptvragenlijst is intern getest. De vragenlijst bestaat uit 53 vragen. Voor verschillende vragen zijn verschillende meerkeuze antwoordcategorieën gebruikt. Respondenten werd verzocht het antwoord te kiezen dat het meest op hun ervaringen van toepassing was. De vragenlijst eindigt met een open vraag. Ruim twee derde van de respondenten heeft deze vraag beantwoord met hun ervaringen. Voorbeelden van antwoorden op deze vraag zijn in het rapport verwerkt.

Afname vragenlijst

De vragenlijst is uitgezet op papier en verzonden naar alle bijstandsgerechtigden uit het bestand van Laborijn van 1 april 2019, namelijk 2537 klanten. Iedere klant heeft een vragenlijst ontvangen, ook als meerdere klanten uit het bestand op één adres woonachtig zijn. Het aantal klanten in het bestand van april 2019 is tevens een betrouwbare afspiegeling van het bestand voor 2018. Ongeveer 150 klanten zijn dat jaar uitgestroomd uit de bijstand.

In de begeleidende brief is verwezen naar de mogelijkheid om de vragenlijst online in te vullen. Ter voorkoming van de mogelijkheid om de vragenlijst dubbel in te vullen, dus zowel op papier als online, is in de brief een unieke code toegevoegd. Deze code heeft de respondent in moeten vullen om de vragenlijst online in te vullen. De klanten hebben twintig dagen tijd gehad, van 25 april 2019 tot 15 mei 2019, om de vragenlijst online dan wel op papier in te vullen en te verzenden.

Anonimiteit en privacy

In het uitzetten van de vragenlijst heeft Berenschot anonimiteit en onafhankelijkheid zorgvuldig in acht genomen. De beschreven unieke codes zijn niet verbonden aan namen van klanten. Deze zijn enkel ter voorkoming van de mogelijkheid van dubbel invullen van de vragenlijst. Hiermee zijn ingevulde vragenlijsten niet tot een specifiek persoon te herleiden. De vragenlijst is met een retourenvelop, met adres van Berenschot, in gesloten enveloppen naar Laborijn gebracht. Daar zijn onder toezicht van Berenschot de adresgegevens op de enveloppen aangebracht. De ingevulde vragenlijsten zijn zonder tussenkomst van Laborijn, direct naar Berenschot verzonden.

Respons analyse

Er zijn 2537 vragenlijsten verzonden. De respons is met 582 ingevulde vragenlijsten uitgekomen op 23%. Uit andere klantenonderzoeken onder uitkeringsgerechtigden blijkt doorgaans een respons van tussen de 17 en 28% wat laat zien dat een resultaat van 23% gangbaar is. Van deze respondenten hebben ongeveer 120 respondenten de vragenlijst online ingevuld, de overige respondenten hebben dit op papier gedaan. In de volgende tabellen wordt de respons vergeleken met het bestand van Laborijn.

Verdeling over de gemeenten (N=2537)	Aantal	Percentage van het geheel
Doetinchem: Gaanderen en Wehl	1407	55.5%
Aalten: Dinxperlo, Bredevoort, De Heurne	360	14.2%
Oude IJsselstreek: Ulft, Gendringen, Etten, Varsselder, Megchelen, Varsseveld, Terborg, Sinderen, Heelweg, Westendorp, Silvolde, Netterden, Breedenbroek	764	30.1%
Overig: 's-Heerenberg, Neede, Groenlo, Eibergen, Arnhem, Amsterdam	6	0.2%

Tabel 1. Verdeling bestand Laborijn over gemeenten (populatie)

Uit tabel 2 blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten uit Doetinchem komt en ruim een derde uit Oude IJsselstreek en ruim 16% uit Aalten. Naar gemeente bezien is de respons redelijk evenwichtig verdeeld ten opzichte van het totale populatie (tabel 1). Uitkeringsgerechtigden uit Doetinchem zijn relatief iets ondervertegenwoordigd en uit Aalten en Oude IJsselstreek iets oververtegenwoordigd.

Uit tabel 3 blijkt dat bijna tien procent van de respondenten minder dan een jaar ingeschreven staat bij Laborijn, bijna een derde tussen één en drie jaar en bijna een vijfde vier of vijf jaar. De grootste groep respondenten staat meer dan vijf jaar ingeschreven. Ten opzichte van de populatie is de groep respondenten minder dan een jaar ingeschreven en 4 en 5 jaar ingeschreven relatief ondervertegenwoordigd, de overige groepen zijn iets oververtegenwoordigd (tabel 4).

Verdeling over de gemeenten (N=582)	Aantal	Percentage van het geheel
Doetinchem	273	46.9%
Aalten	95	16.3%
Oude IJsselstreek	197	33.8%
Andere gemeente	0	0.0%
Niet ingevuld	17	2.9%

Tabel 2. Verdeling respondenten over gemeenten

Duur van inschrijving Laborijn (n=2537)	Aantal	Percentage van het geheel
Minder dan 1 jaar (20 mei 2018 – 20 mei 2019)	425	16.8%
1, 2, 3 jaar (20 mei 2016 – 19 mei 2018)	734	28.9%
4, 5 jaar (20 mei 2014 – 19 mei 2016):	509	20.1%
Meer dan 5 jaar (tot en met 19 mei 2016):	869	34.2%

Tabel 3. Verdeling bestand Laborijn over duur van inschrijving

Duur van inschrijving Laborijn (n=582)	Aantal	Percentage van het geheel
Minder dan 1 jaar (20 mei 2018 – 20 mei 2019)	53	9.1%
1, 2, 3 jaar (20 mei 2016 – 19 mei 2018)	185	31.8%
4, 5 jaar (20 mei 2014 – 19 mei 2016):	110	18.9%
Meer dan 5 jaar (tot en met 19 mei 2016):	218	37.5%
Niet ingevuld	16	2.7%

Tabel 4. Verdeling respondenten over duur van inschrijving

Betrouwbaarheid

In aansluiting op de respons en de respons analyse stellen wij vast dat de enquête een betrouwbaar beeld geeft wat de klanten van Laborijn vinden. De vragenlijst heeft twintig dagen uitgestaan en heeft een respons van 23% opgeleverd. De enquête geeft hiermee een betrouwbaar beeld van wat klanten vinden van Laborijn. Met deze respons kan met een betrouwbaarheidsniveau van 99% en een foutmarge van 5% uitspraken worden gedaan over wat de klanten van Laborijn vinden. Het is mogelijk dat gezien de negatieve publiciteit over Laborijn relatief meer mensen met slechte ervaringen de vragenlijst hebben ingevuld dan mensen met goede ervaringen. Aan de andere kant zijn er zo blijkt uit de enquêteresultaten ook respondenten die positieve ervaringen hebben gehad met Laborijn. Wij hebben ook vernomen dat uitkeringsgerechtigden met negatieve ervaringen de vragenlijst niet hebben ingevuld omdat zij bang waren dat hun naam toch bekend zou worden gemaakt bij Laborijn of dat "zij helemaal klaar waren met Laborijn" dan wel dat zij geen vertrouwen hadden in het onderzoek. Onduidelijk is hoe groot de verschillende groepen zijn en wat uiteindelijk het effect is op de resultaten.

De betrouwbaarheid van de enquête blijkt ook uit het volgende:

- In het algemeen hebben de respondenten redelijk autonoom ingevuld. Een kwart zegt bij het invullen geholpen te zijn door derden. Verreweg de meesten door familie en vrienden.
- Bijna 94% van de respondenten heeft de afgelopen drie jaar contact gehad met Laborijn. In de meeste gevallen is er sprake van een mix van de wijze waarop er contact is geweest (telefoon, mail, post, balie, persoonlijk gesprek). Ook blijken de meeste respondenten de afgelopen drie jaar van zeer vaak tot af en toe contact te hebben gehad met Laborijn. Kortom de respondenten spreken uit ervaring.

Op enkele vragen is de respons relatief laag, bijvoorbeeld over de behandeling van de klachten, het indienen van een bezwaar, het deelnemen aan de taaltoets en het krijgen van een huisbezoek. Het aantal respondenten dat hiermee te maken kreeg is meestal (ruim) onder de 100. De antwoorden op deze vragen geven uitsluitend een beeld en zijn statistisch minder betrouwbaar dan de antwoorden op de andere vragen. Deze vragen zijn daarom verder niet opgenomen in bijlage 6, de resultaten van de vragenlijst.

De meeste respondenten hebben de vragenlijst schriftelijk ingevuld. Als gevolg hiervan zijn door de respondenten vaak vragen overgeslagen. Hierdoor wisselt per vraag de respons.

Van verschillende kanten hebben wij vernomen dat de vragenlijst voor statushouders en andere buitenlanders onmogelijk was om in te vullen. Zij gaven aan dat de kans groot is dat een aanzienlijk deel van de statushouders en andere buitenlanders de vragenlijst niet invullen, vanwege de taal. Deze groep zal dus in de respons ondervertegenwoordigd zijn.

Bijlage 2. Vragenlijst klantenonderzoek

Vragenlijst klantenonderzoek

Graag bij elke vraag één antwoord aankruisen, tenzij wordt vermeld dat u meerdere antwoorden mag aankruisen.

Introductie

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

1. In welke gemeente woont u?

- Doetinchem
 - Aalten
 - Oude IJsselstreek
 - Andere gemeente, namelijk:
-

2. Hoe lang staat u in het bestand van Laborijn of de organisatie voor Laborijn?

- Minder dan één jaar
- 1, 2, 3 jaar
- 4, 5 jaar
- Meer dan 5 jaar

Contact met Laborijn

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

3. Ik heb in de afgelopen drie jaar contact gehad met Laborijn (bijvoorbeeld persoonlijk, per post, per mail)

- Ja
- Nee (ga naar vraag 13)

4. Wat voor contact heeft u met Laborijn gehad (meerdere antwoorden zijn mogelijk)?

- Via de telefoon
 - Per mail
 - Per post
 - Aan de balie van Laborijn
 - Persoonlijk gesprek
 - Anders namelijk:
-

6. Ik had/heb één vast contactpersoon in het contact met Laborijn.

- Ja
- Nee
- Weet niet

7. Wat is uw mening over de volgende stelling: het is voor mij duidelijk bij wie ik moet zijn bij Laborijn.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

5. Hoe vaak heeft u persoonlijk contact gehad met een medewerker van Laborijn in de afgelopen drie jaar?

- Zeer vaak
- Vaak
- Af en toe
- Bijna nooit
- Nooit
- Weet niet

8. Wat is uw mening over de deskundigheid van uw consulent/de medewerkers van Laborijn?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

9. Wat is uw mening over de volgende stelling: De medewerkers van Laborijn denken met mij mee.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

10. Wat is uw mening over de volgende stelling: ik word door de medewerkers van Laborijn prettig behandeld.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

Verwachtingen

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen:

13. Wat Laborijn van mij verwacht vind ik redelijk.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Geen mening

14. Als ik niet aan de verwachtingen van Laborijn kan voldoen, gaat Laborijn met mij op zoek naar een oplossing.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

15. Medewerkers van Laborijn zeggen dat ik niet bang hoeft te zijn om mijn uitkering te verliezen

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.

11. Begrijpt u wat Laborijn schrijft en wat medewerkers zeggen?

- Erg makkelijk
- Makkelijk
- Niet makkelijk en niet moeilijk
- Moeilijk
- Erg moeilijk
- Geen mening

12. Wat is uw algemene oordeel over Laborijn in de afgelopen drie jaar?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

- Geen mening

16. Ik ben wel eens bang om mijn uitkering te verliezen door het handelen van medewerkers van Laborijn

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

17. Ik begrijp dat Laborijn controles moet uitvoeren om te kijken of mensen nog wel recht hebben op een uitkering.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

Afspraken en gegevens

18. Wat is uw antwoord op de volgende stelling:

Laborijn komt afspraken na.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

19. Ik heb wel eens een afspraak proberen te verplaatsen bij Laborijn omdat ik er niet bij kon zijn.

- Ja
- Nee (ga naar vraag 21)
- Weet niet

20. De afspraak kon verplaatst worden.

- Ja
- Nee
- Weet niet

21. Laborijn heeft mijn gegevens op orde.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

Klachten en bezwaren 1/2

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

22. Ik weet dat Laborijn een mogelijkheid heeft om een klacht in te dienen voor klanten.

- Ja
- Nee (naar vraag 33)
- Weet niet

23. Wat is uw mening over hoe Laborijn de mogelijkheid geregeld heeft?

- Zeer duidelijk
- Duidelijk
- Duidelijk noch onduidelijk
- Onduidelijk
- Zeer onduidelijk
- Geen mening

24. Ik heb in de afgelopen drie jaar een klacht ingediend bij Laborijn.

- Ja
- Nee (naar vraag 27)
- Weet niet

25. Ik vind dat mijn klacht door medewerkers van Laborijn serieus is genomen.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens.
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens.
- Geen mening

26. Wat is uw mening over de behandeling van de klacht?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

Na deze vraag naar 30

Klachten en bezwaren 2/2

27. Ik heb in de afgelopen drie jaar er over nagedacht om een klacht in te dienen bij Laborijn.

- Ja
- Nee
- Weet niet

28. Ik heb geen klacht ingediend, omdat Laborijn zei dat ik dat niet moest doen.

- Ja
- Nee
- Weet niet

29. Ik heb geen klacht ingediend, omdat ik bang was dat het gevolgen zou hebben voor mijn uitkering.

- Ja
- Nee
- Weet niet

30. Wie heeft u verteld over uw klacht(en) over Laborijn (meerdere antwoorden mogelijk)?

- Mijn advocaat
- De vakbond
- De ombudsman van de gemeente
- De Rooie Vrouwen
- Gemeenteraadslid
- Wethouder
- Cliëntenraad
- Weet niet
- Anders, namelijk:

31. Ik heb in de afgelopen drie jaar een bezwaar ingediend bij de commissie bezwaarschriften.

Commissie bezwaarschriften is de groep waar u een brief naar kunt sturen als u het niet eens bent met het besluit van Laborijn.

- Ja
- Nee (ga naar vraag 33)
- Weet niet

32. Wat is uw mening over de behandeling van uw bezwaar?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

Blokkeren van de uitkering

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

33. Mijn uitkering is de afgelopen drie jaar een of meerdere keren stop gezet.

- Ja
- Nee (ga naar vraag 37)
- Weet niet

34. Laborijn heeft mij daar van tevoren over geïnformeerd.

- Ja
- Nee
- Weet niet

35. Ik heb Laborijn gevraagd waarom mijn uitkering is stop gezet.

- Ja
- Nee
- Weet niet

36. Wat is uw mening over het antwoord van Laborijn op uw vraag?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

Huisbezoek

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

37. Ik heb in de afgelopen drie jaar een huisbezoek van Laborijn gehad.

- Ja
- Nee (ga naar vraag 40)
- Weet niet

38. Ik heb er begrip voor dat Laborijn huisbezoeken aflegt.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Geen mening

39. Wat is uw mening over het gedrag van medewerkers van Laborijn tijdens het huisbezoek?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

Taaltoets

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

40. Het is terecht dat mensen in de uitkering een taaltoets moeten doen als zij nog onvoldoende Nederlands kunnen.

- Zeer mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens en niet mee oneens
- Mee oneens
- Zeer mee oneens
- Geen mening

41. Ik heb in opdracht van Laborijn de taaltoets moeten doen.

- Ja
- Nee (ga naar vraag 45)
- Weet niet

42. Ik kon bewijzen dat ik de Nederlandse taal goed beheers.

- Ja
- Nee
- Weet niet

43. Laborijn accepteerde het bewijs zodat ik geen toets hoefde te doen.

- Ja
- Nee
- Weet niet

44. Wat is uw mening over de organisatie van de taaltoets bij Laborijn?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

Medisch

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

45. Heeft u een keer een bewijs van de dokter moeten indienen bij Laborijn?

- Ja
- Nee (ga naar vraag 48)
- Weet niet

46. Het bewijs van mijn dokter was onvoldoende; ik moest een bewijs van een andere dokter indienen

- Ja
- Nee
- Weet niet

47. Wat is uw mening over de behandeling van Laborijn op dit gebied?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

48. UWV heeft mij voor meer dan 80% afgekeurd.

- Ja
- Nee (ga naar vraag 51)
- Weet niet

49. Ik word door Laborijn verplicht om te werken.

- Ja
- Nee
- Weet niet

50. Wat is uw mening over de omgang van Laborijn met uw arbeidsplicht?

- Zeer tevreden
- Tevreden
- Niet tevreden en niet ontevreden
- Ontevreden
- Zeer ontevreden
- Geen mening

Algemeen

Wat is uw antwoord op de volgende stellingen en vragen:

51. Heeft u hulp gehad bij het invullen van de vragenlijst?

- Ja
- Nee (ga naar vraag 53)

52. Van wie heeft u hulp gehad met het invullen van deze lijst?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- Familie
- Buren
- Vrienden
- Iemand van Laborijn
- Iemand van de gemeente
- Iemand van de Rooie Vrouwen
- Iemand van een vakbond
- Een advocaat
- Anders:

53. Wat wilt u nog in het algemeen kwijt hoe de medewerkers van Laborijn u behandelen?

Bijlage 3. Verantwoording klachtenonderzoek

Selectiecriteria

Om tot een selectie van nader te bestuderen klachten te komen zijn bij de start van het onderzoek de volgende criteria gehanteerd:

- De klager moet met naam en telefoonnummer, adresgegevens en/of email adres bekend zijn. Anonieme meldingen kunnen wij niet onderzoeken.
- Mate van concreetheid van de klacht. De klachten moeten te onderzoeken zijn. Onvoldoende concrete klachten worden niet verder onderzocht.
- Bij de nader te onderzoeken klachten, moet het om een onjuiste bejegening gaan in het breedste zin van het woord. Een verschil van inzicht over de interpretatie van de toepassing van de wet hoeft nog geen onjuiste bejegening te zijn en wordt niet onderzocht.
- Klachten waar op dit moment procedures over lopen worden niet onderzocht omdat wij niet in juridische procedures willen interveniëren.
- Klachten van voor de fusie (1 januari 2016) worden niet onderzocht omdat deze stammen uit de oude organisaties en niet meer actueel zijn.
- De klagers moeten de onjuiste bejegening zelf hebben meegemaakt. Klachten van alleen maar horen zeggen worden niet onderzocht.
- Duidelijkheid in de klacht over wie (of welke eenheid) waarvan wordt beschuldigd. Als onduidelijk is bij of en waar bij Laborijn een onjuiste bejegening heeft plaatsgevonden, lijkt wederhoor niet mogelijk en kan de klacht niet goed worden onderzocht.

Verzameling van klachten

Voorafgaand aan de selectie van nader te onderzoeken klachten is een inventarisatie gemaakt van klachten. De Rooie Vrouwen hebben tot eind april totaal 136 meldingen ontvangen. Van deze groep hebben dertig klagers en drie organisaties aangegeven graag in gesprek te gaan met Berenschot. Vijf klagers hebben uiteindelijk aangegeven dat de Rooie Vrouwen hun melding mochten doorsturen naar Berenschot, maar dat ze niet verder in gesprek wilden gaan. 98 klagers hebben niet gereageerd op de mogelijkheid om in contact te treden met Berenschot. Alle klachten zijn door de klagers mondeling besproken met de Rooie Vrouwen. Er was geen documentatie ter onderbouwing, uitsluitend een globaal overzicht van waar de klacht over gaat. Wel hebben de Rooie Vrouwen ons een uitgebreide analyse verstrekt van de klachten in algemene zin.

Ook bij Laborijn worden door klanten klachten ingediend. Laborijn heeft de afgelopen jaren de volgende aantallen klachten ontvangen:

- 2017: 20
- 2018: 32
- 2019 (tot 1 april): 18
- Van 2016 was er geen overzicht.

Van elke klacht is in overzichten kort de soort klacht aangegeven. Tevens is er van elke klacht een dossier. Twee klagers kwamen overeen met de klagers bij de Rooie Vrouwen. In totaal zijn door Berenschot 15 dossiers opgevraagd en geanalyseerd, verspreid over de jaren en naar soort klacht.

Selectie van klachten

Als gevolg van de beperkte inhoudelijke informatie van de klachten binnen gekomen bij de Rooie Vrouwen konden de selectiecriteria in zeer beperkte mate gehanteerd worden. Ook het toepassen van wederhoor bij Laborijn was vaak niet mogelijk omdat niet altijd duidelijk was over wie werd geklaagd en vaak werd er ook over meerdere personen geklaagd waarvan de klagers zich soms niet alle namen goed meer wisten te herinneren. Ook diende de privacy van de klagers bij de Rooie Vrouwen te worden gegarandeerd. Bij de klachten bij Laborijn waren de namen van de klagers wel bekend. Niet alle door ons benaderde klagers wilden echter meewerken.

Om goed onderzoek te doen is besloten een aantal thema's te onderscheiden waar de klachten over gaan en binnen deze thema's zowel klagers te spreken als medewerkers van Laborijn. Hiervoor hebben wij de volgende thema's onderscheiden: omgaan met klanten door Laborijn in het algemeen, vaststellen hoogte en recht op een uitkering, huisbezoek en taaleis/taaltoets. Mede op basis hiervan heeft de selectie van te interviewen personen plaatsgevonden.

De respondenten

In totaal zijn gesprekken gevoerd met 27 betrokkenen. Van de betrokkenen zijn twaalf personen gesproken uit het klachtenbestand van de Rooie Vrouwen. Deze groep bestaat uit negen individuen die een klacht hebben ingediend, en drie vertegenwoordigers van instanties die namens meerdere klagers wilden praten zoals de sociale raadslieden en Vluchtelingenwerk. Twee voor een gesprek geselecteerde klagers uit het bestand van de Rooie Vrouwen hadden ook een klacht ingediend bij Laborijn. Eén klager die wij hebben gesproken kwam uitsluitend uit het klachtenbestand van Laborijn. Tenslotte hebben wij twee klagers gesproken die zich zelf bij ons hadden gemeld. In totaal zijn dus twaalf individuele klagers gesproken en drie personen die meerdere klagers vertegenwoordigden. Er zijn enkele klagers gesproken die wel contact hebben gehad met Laborijn maar uiteindelijk geen uitkering hebben gekregen en dus formeel niet in het bestand van Laborijn terecht zijn gekomen.

Er zijn negen medewerkers gesproken van Laborijn in verschillende functies (fraudepreventiemedewerker, consulent, kwaliteitsmedewerker, teammanager/klachtcoördinator). De overige betrokkenen waar gesprekken mee zijn gevoerd zijn de Ombudsman te Doetinchem, vertegenwoordigers van sociale advies- of cliëntraden uit de drie gemeenten en de voorzitter van de onafhankelijke commissie bezwaar en beroep.

Op basis van al deze gesprekken is in aanvulling op de enquête een verdiepend inzicht ontstaan over de behandeling van klanten door Laborijn.

Bijlage 4. Geïnterviewde personen

Categorie	Functie/organisatie
Vooronderzoek/oriënterende gesprekken	De Rooie Vrouwen
	Vertrouwenspersonen Laborijn
	Juridisch medewerkers
	OR Laborijn
	Management
	Directie Laborijn
Klachtenbestanden Rooie Vrouwen en Laborijn	Twaalf gesprekken met personen uit het meldingenoverzicht van de Rooie Vrouwen. Negen individuen en drie gesprekken namens meerdere personen:
	1. Sociaal raadslieden Oude IJsselstreek, Aalten, Lochem, Montferland, Berkeland
	2. Vluchtelingenwerk Oost-Nederland, locatie Oude IJsselstreek
	3. Taaltrainer
	Drie gesprekken personen uit het klachtenbestand van Laborijn (waarvan twee overlappen met het meldingenoverzicht van de Rooie Vrouwen)
	Twee gesprekken met personen die Berenschot zelf hebben benaderd
Medewerkers Laborijn	Negen gesprekken met medewerkers: fraudepreventiemedewerkers, consultants Inkomen en maatschappelijke participatie, kwaliteitsmedewerkers en teammanagers/klachtcoördinatoren
Ombudsman	Doetinchem
Commissie bezwaar en beroep	Voorzitter kamer Uitkeringen, namens drie gemeenten
Sociaal adviesraden	Doetinchem, Aalten en Oude IJsselstreek

Bijlage 5. Lijst van bestudeerde documenten

Gedurende het hele onderzoek zijn de volgende documenten bestudeerd:

Laborijn

Documenten met betrekking tot regelingen en protocollen:

- Agressieprotocol Laborijn
- Eed-beloofte Laborijn
- Gedragscode Laborijn
- Integriteitsbeleid Laborijn
- Integriteitsverklaring Laborijn
- Klachtenregeling Laborijn (versie van 27-07-2017)
- Klachtenregeling ongewenst gedrag Laborijn
- Protocol huisbezoeken Laborijn
- Protocol huiselijk geweld
- Regeling melden vermoeden misstand en of integriteitsschending Laborijn
- Regeling vertrouwenspersonen

Communicatie

- Diverse correspondentie met klanten

Klachten:

- Overzicht klachten Laborijn 2016 en 2017
- Overzicht klachten 2018
- Overzicht klachten 2019

Medewerkers tevredenheidsonderzoek 2018

- Laborijn, we maken het samen beter plan
- Diverse plannen van aanpak MTO
- Rapportage medewerker motivatie Laborijn in beeld (0-meting), SAMR, 2018
- Verslag workshops n.a.v. resultaten Medewerkersonderzoek Ambtelijk 2018

Formele verslagen

- Jaarverslagen Laborijn 2016, 2017, 2018
- Diverse kwartaal rapportages
- Managementletter accountant 2016, 2017, 2018

Overige documenten Laborijn

- Projectplan Marsroute naar Excellente Dienstverlening, 2017
- Analyse van de organisatie door Laborijn, 2018
- Second Opinion onderzoek Analyse Laborijn, 2018 (Radar)
- Bestuursopdracht Laborijn, 2018
- Plan van aanpak Laborijn samen sterk voor inwoners naar werk, 2018

Rooie Vrouwen

- Brief aan gemeenteraden en colleges van Aalten, Doetinchem en Oude IJsselstreek, 14 februari 2019
- Brief advocaat Balkema, betreffende evaluatie Laborijn, 5 december 2018

Overig

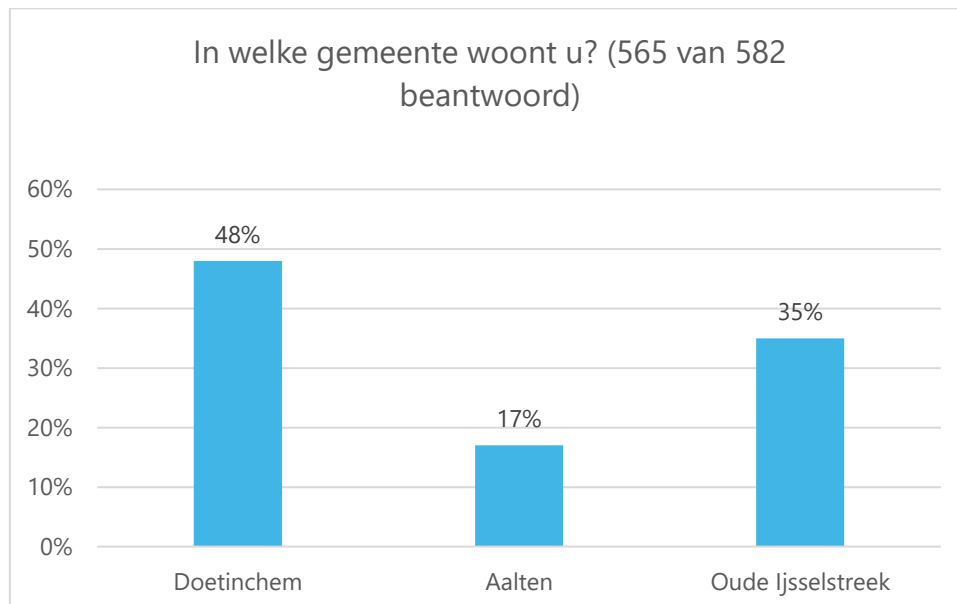
- Jaarverslag 2016 commissie bezwaarschriften
- Jaarverslag 2017 commissie bezwaarschriften
- Jaarverslag 2018 commissie bezwaarschriften
- Jaarverslag 2017 Ombudsman gemeente Doetinchem
- Jaarverslag 2018 Ombudsman gemeente Doetinchem
- Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017
- Moventum, onderzoeksrapport: Pilot regelarme bijstand, 2017
- Verslag uitkomsten gesprekken raadsleden met cliënten Laborijn, 26 januari 2017
- Weergave belemmeringen van bijstand naar werk volgens organisaties, 9 februari 2017

Taaleis

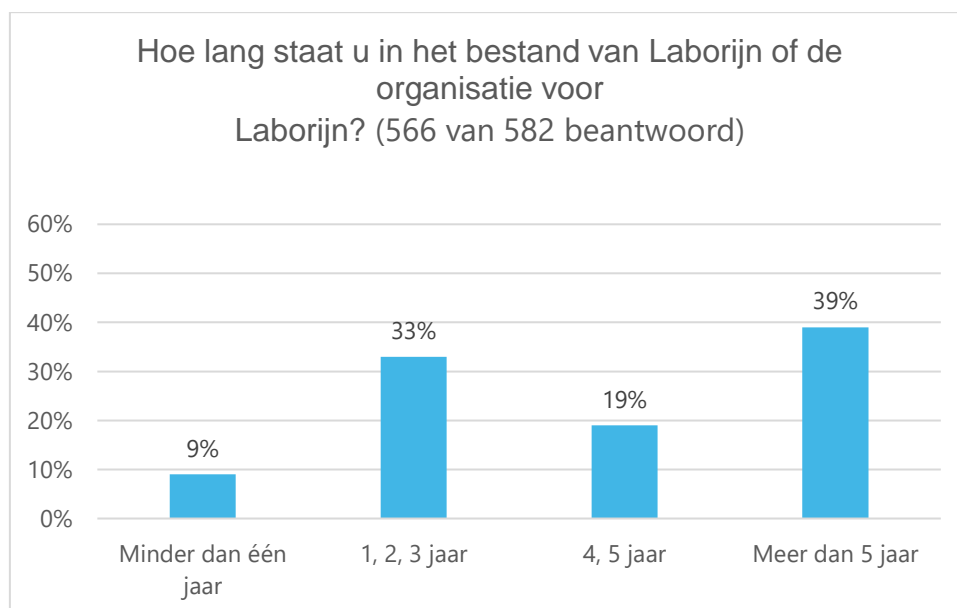
- Schulinck, Handreiking Wet Taaleis Participatiewet, Programmaraad samen voor de klant, 2015
- Kamerbrief 'rapporten taaleis en tegenprestatie CBS 2018', 16 januari 2019
- Kamerbrief 'tussentijdse evaluatie Taaleis', 20 januari 2018

Bijlage 6. Resultaten vragenlijst

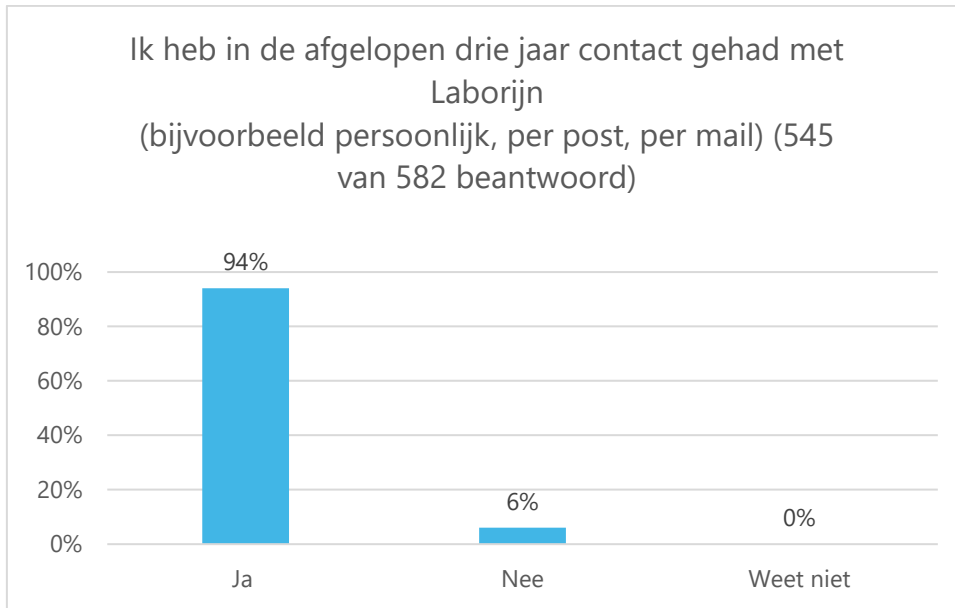
Figuur 1:



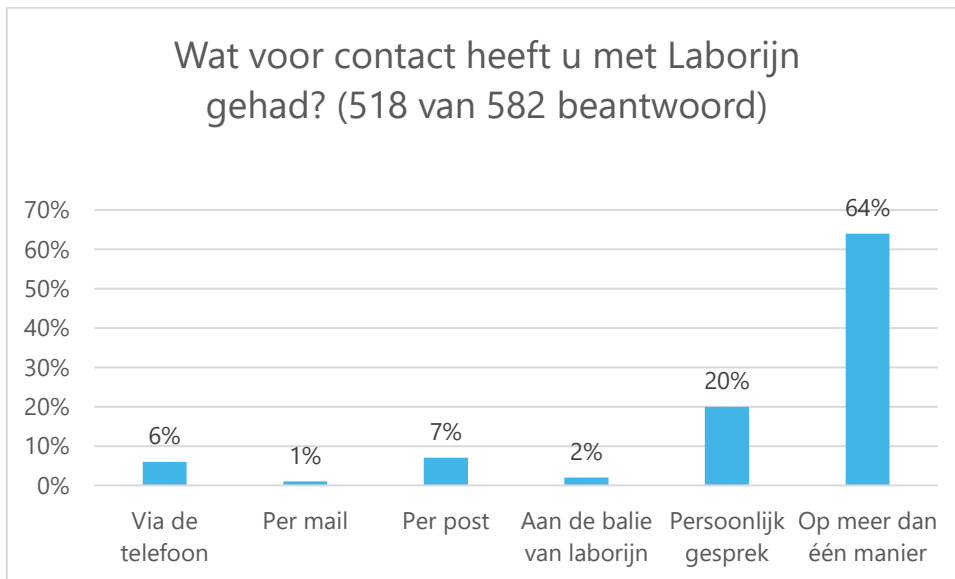
Figuur 2:



Figuur 3:



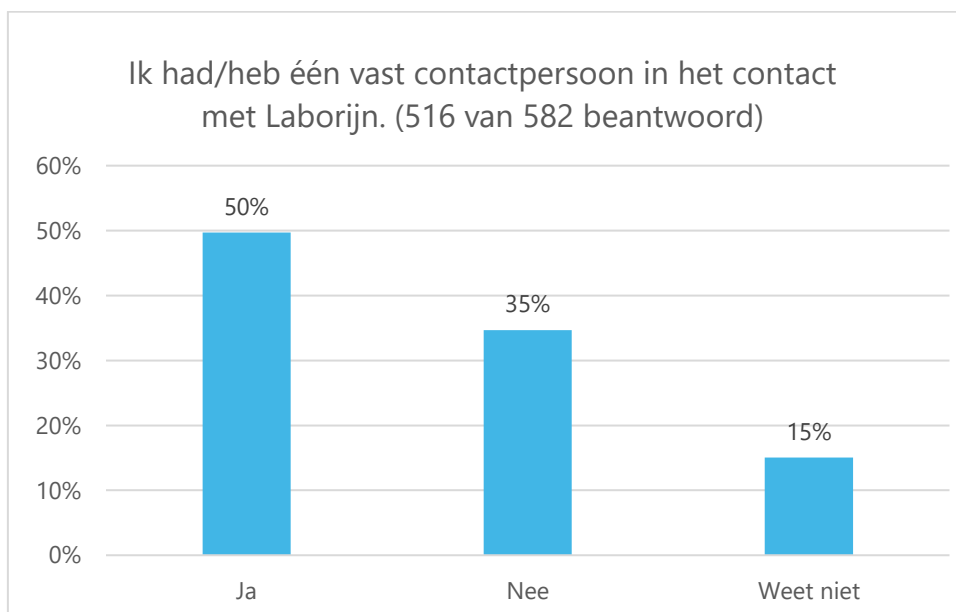
Figuur 4:



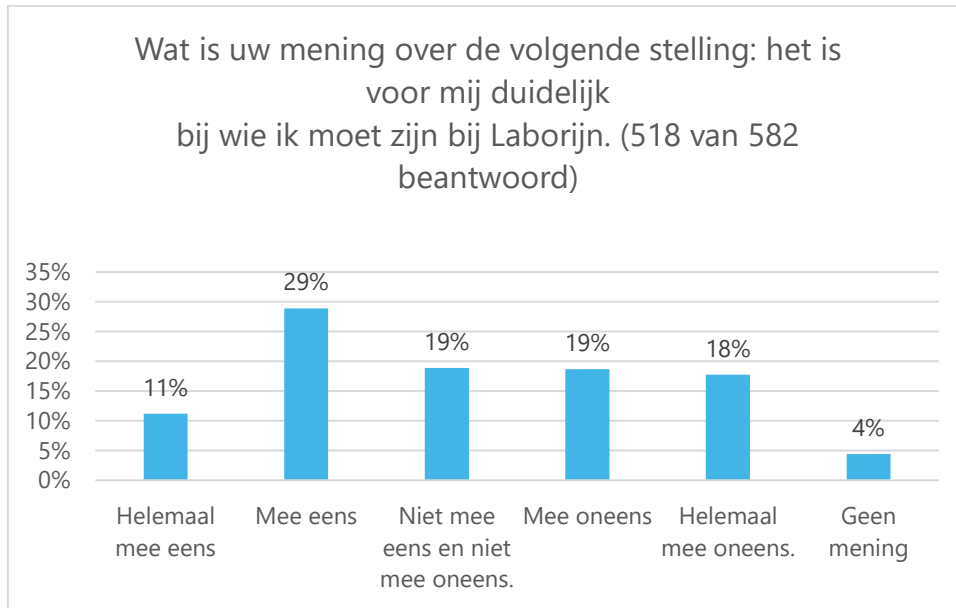
Figuur 5:



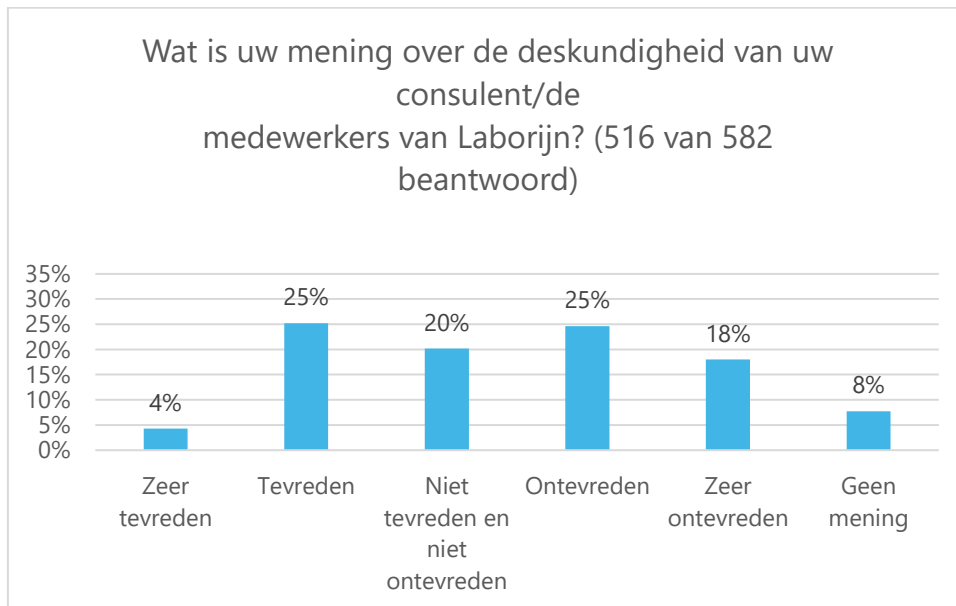
Figuur 6:



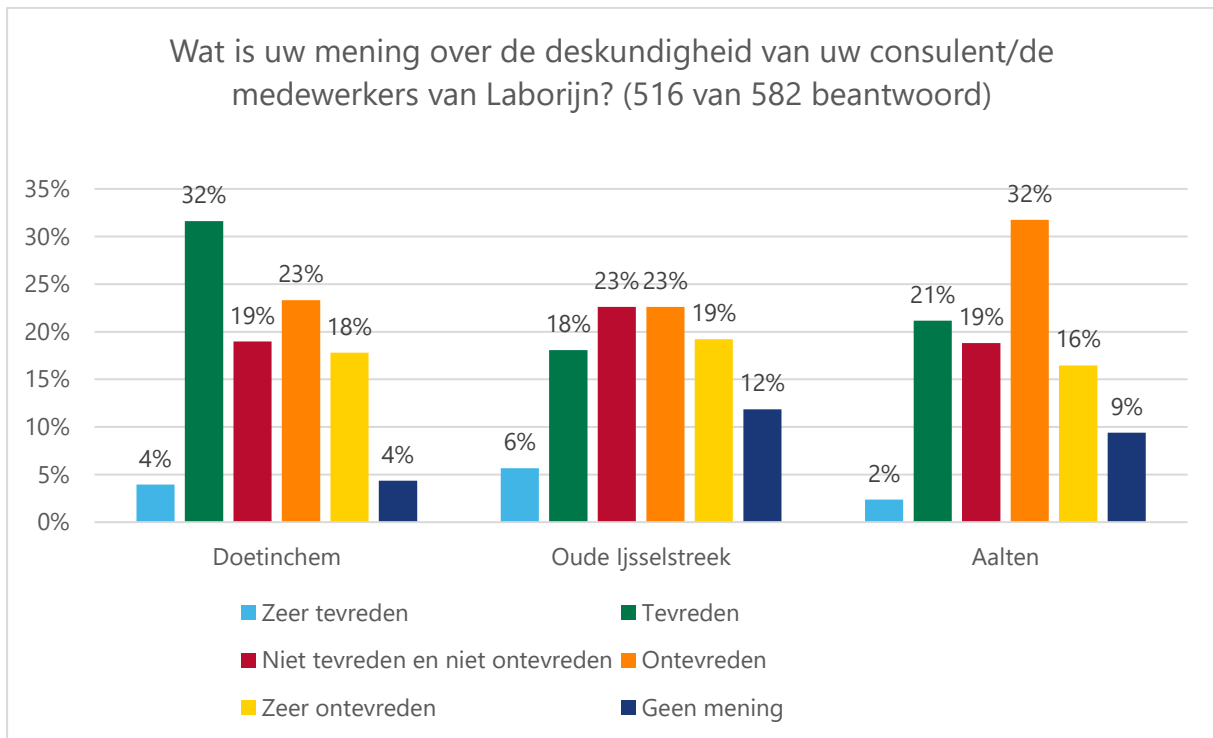
Figuur 7:



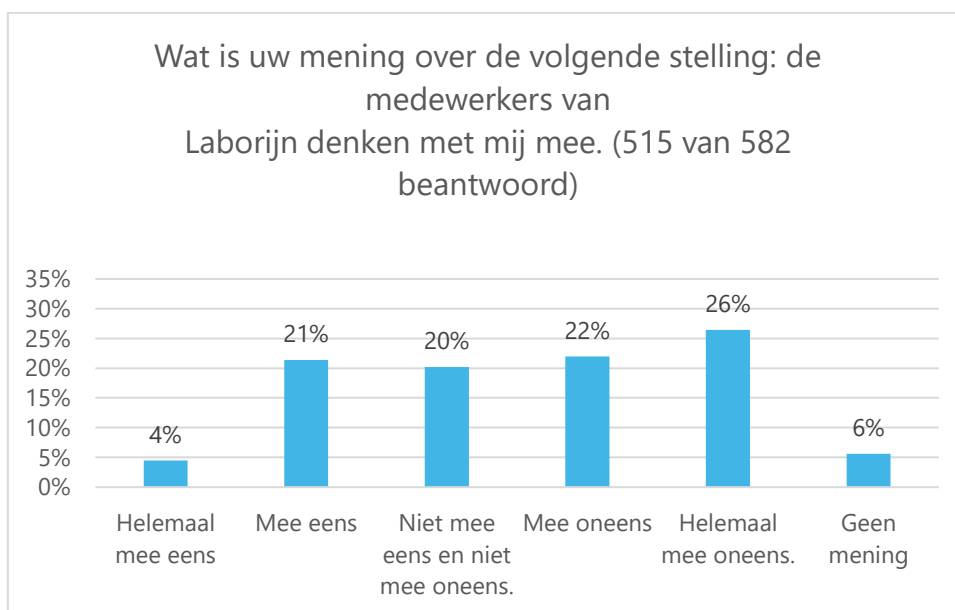
Figuur 8:



Figuur 9:



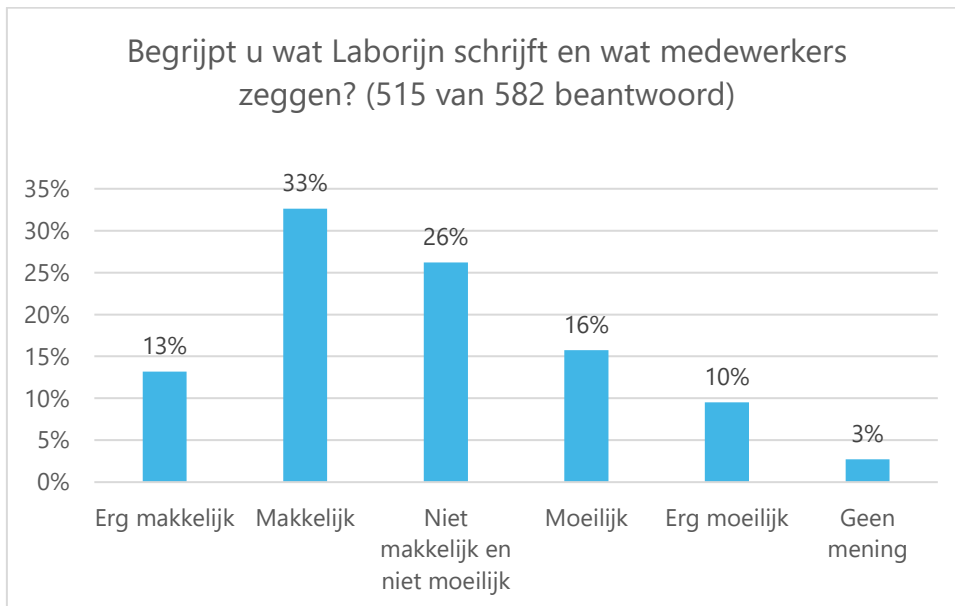
Figuur 10:



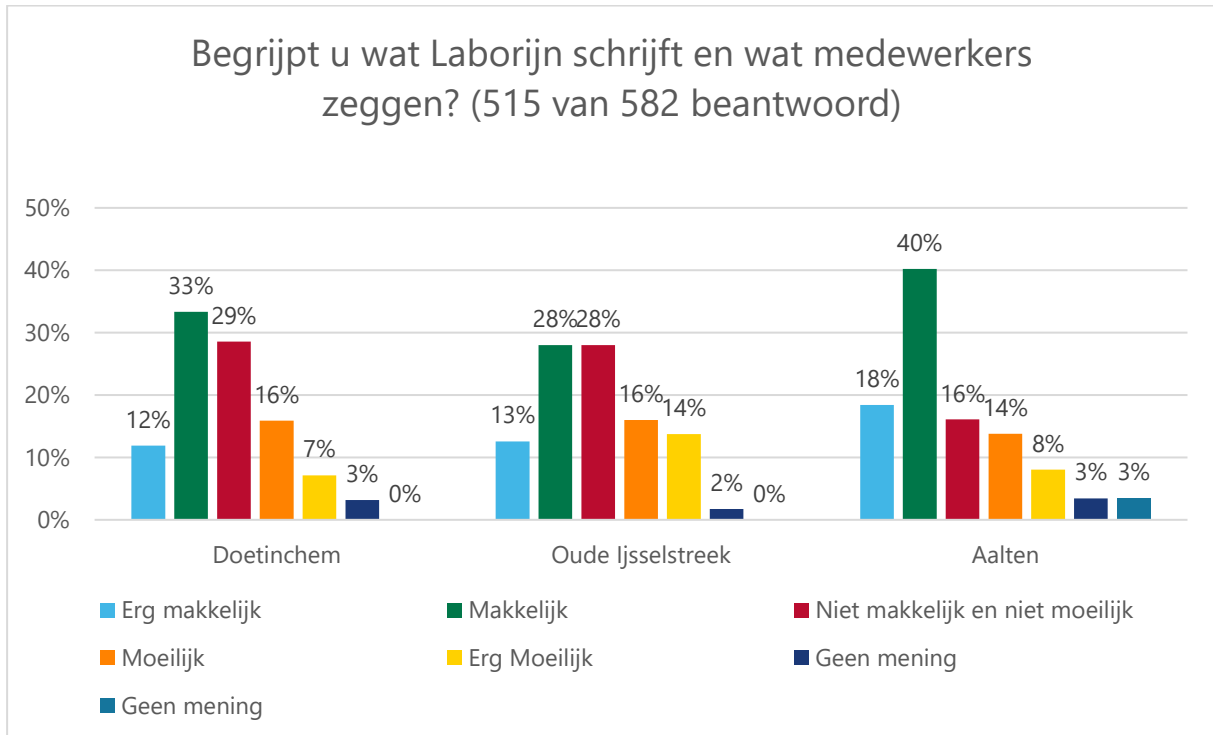
Figuur 11:



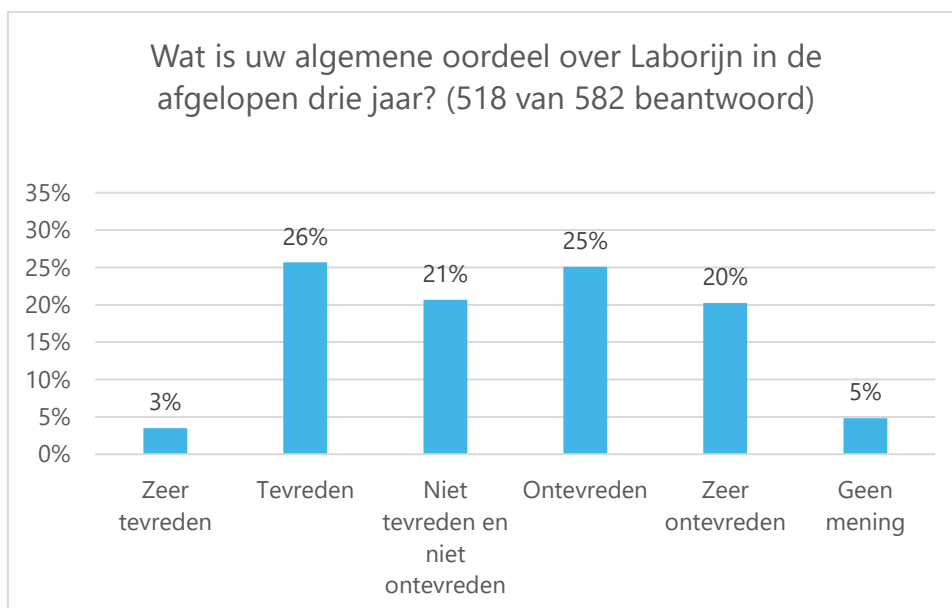
Figuur 12:



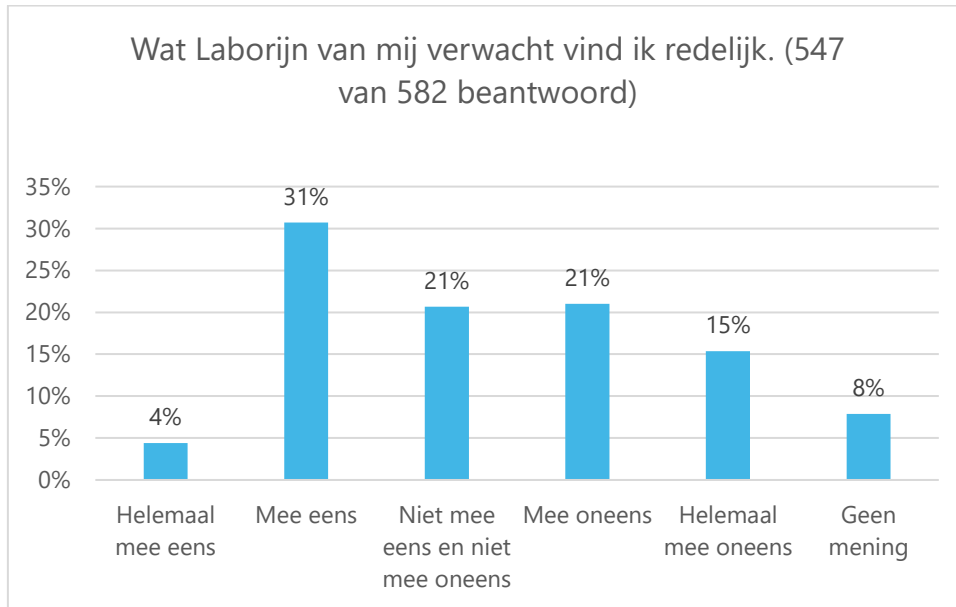
Figuur 13:



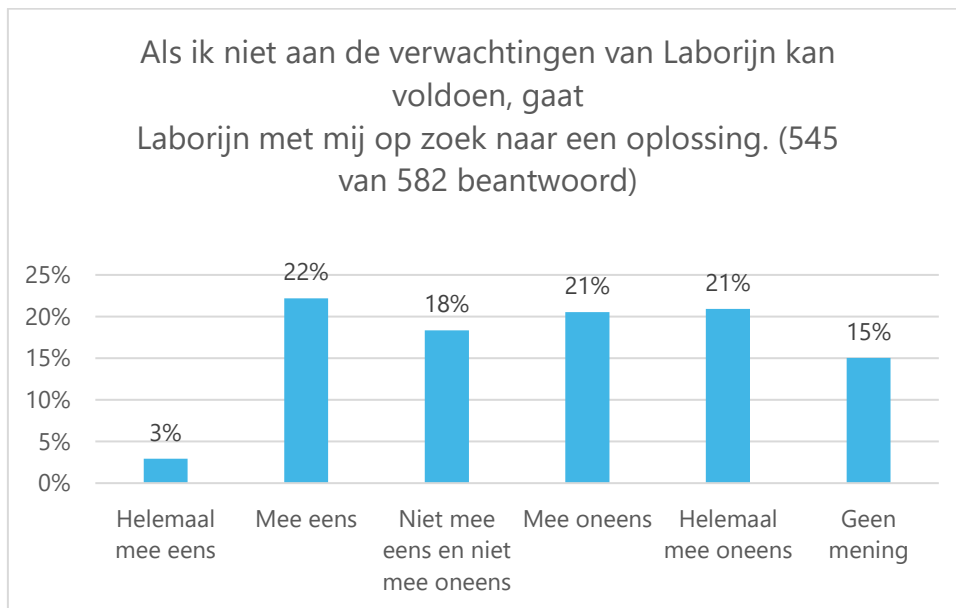
Figuur 14:



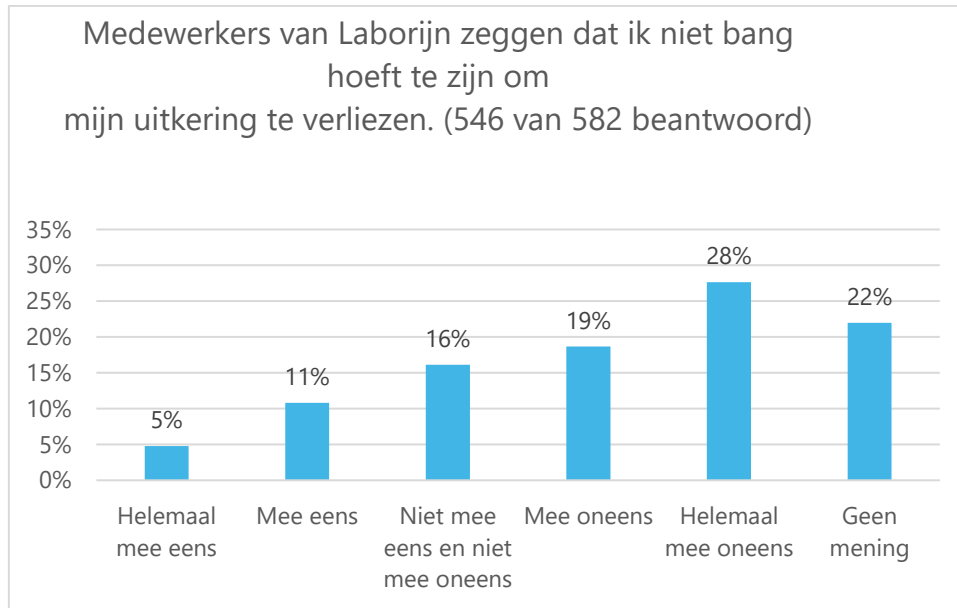
Figuur 15:



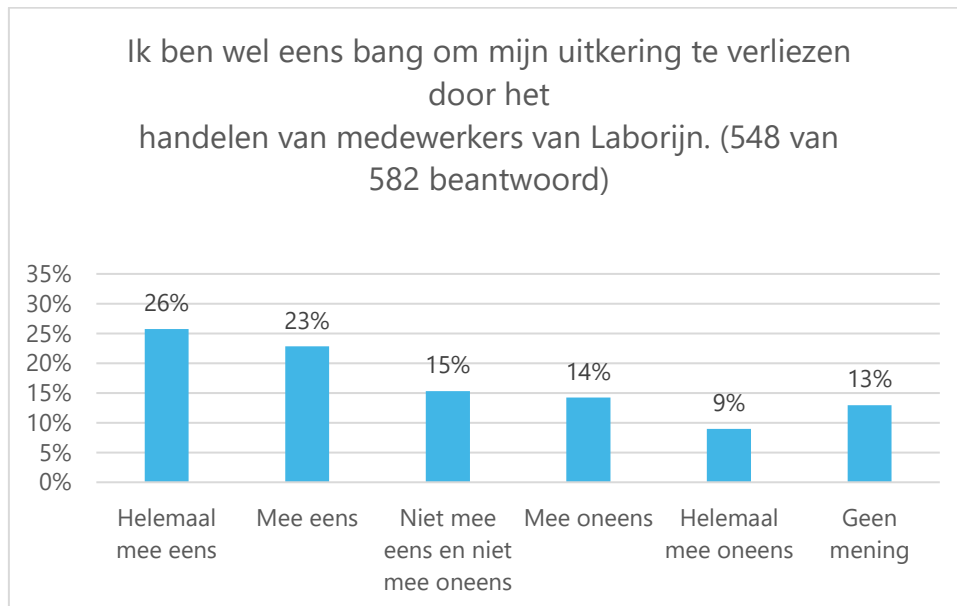
Figuur 16:



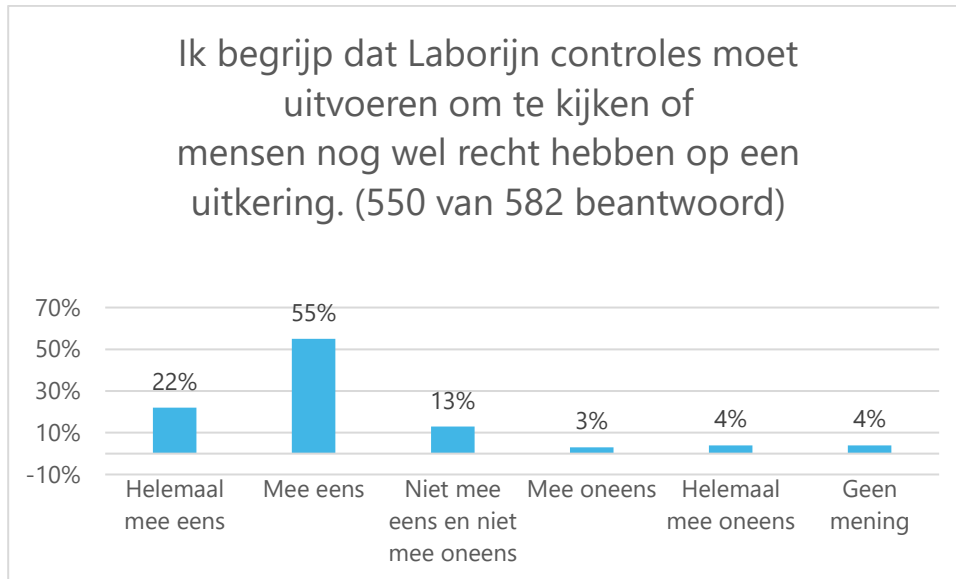
Figuur 17:



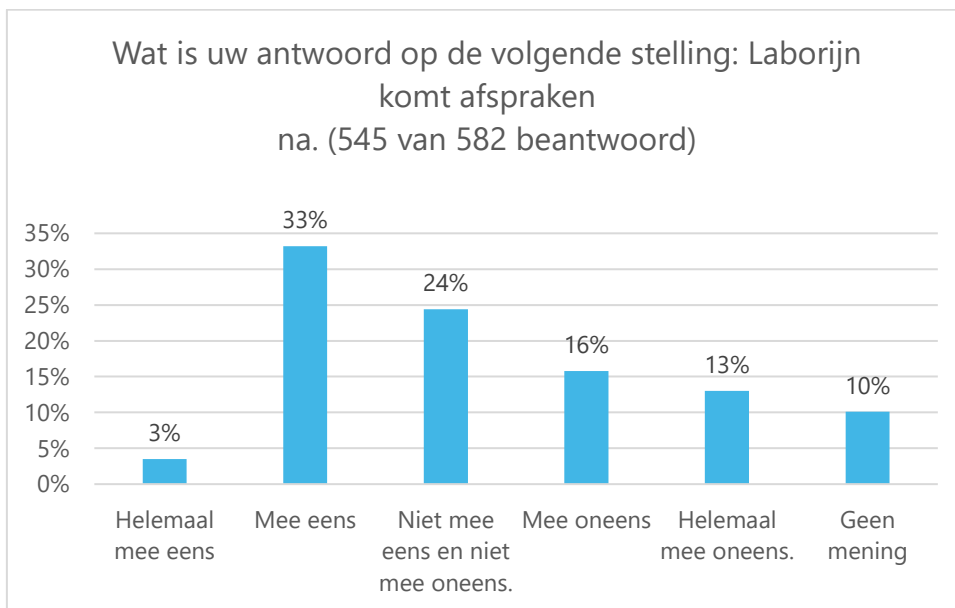
Figuur 18:



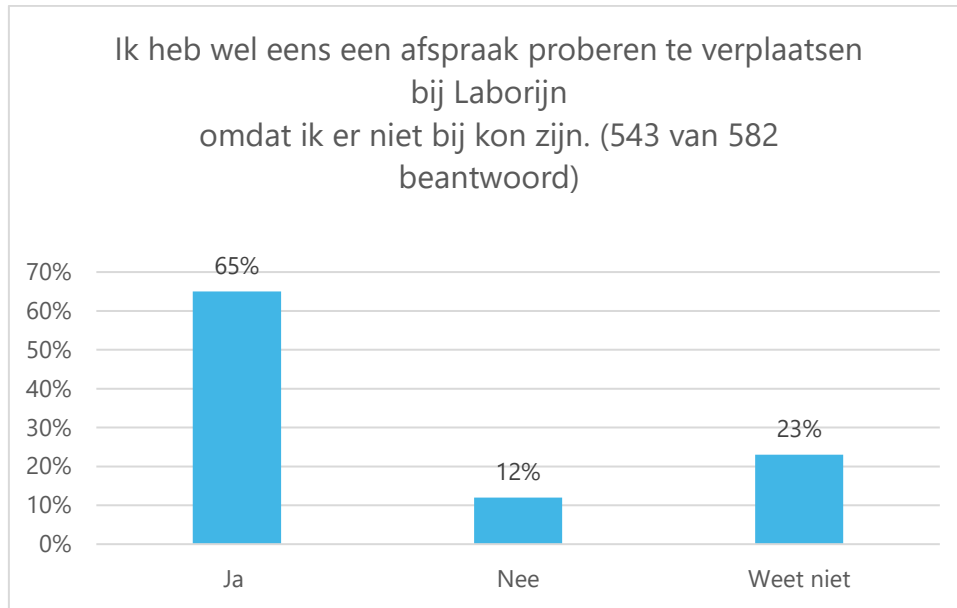
Figuur 19:



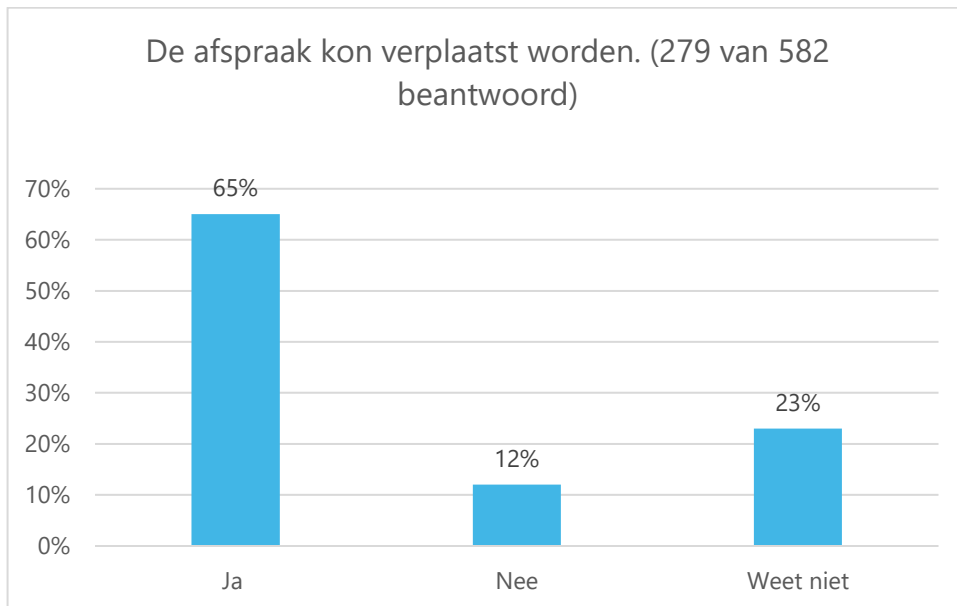
Figuur 20:



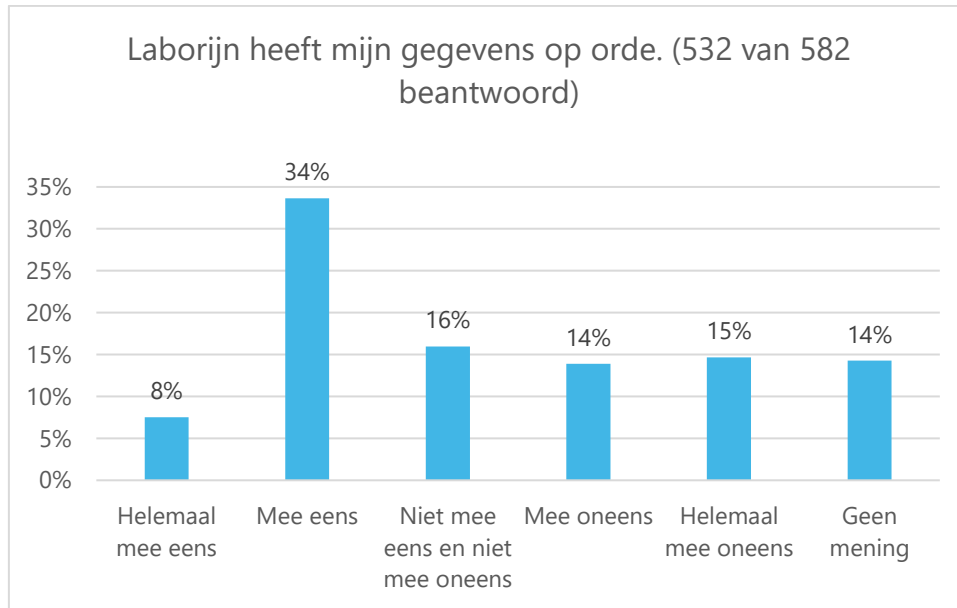
Figuur 21:



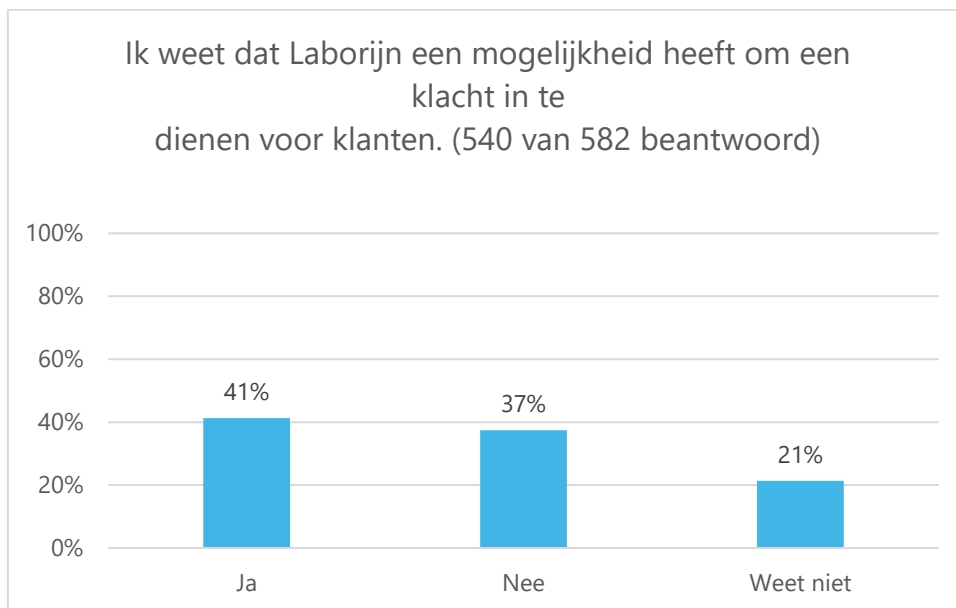
Figuur 22:



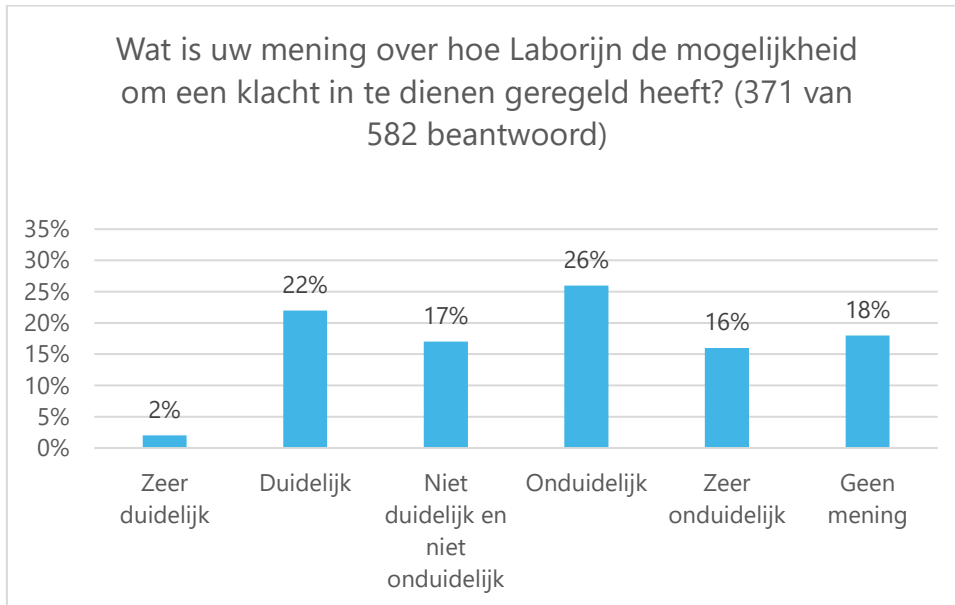
Figuur 23:



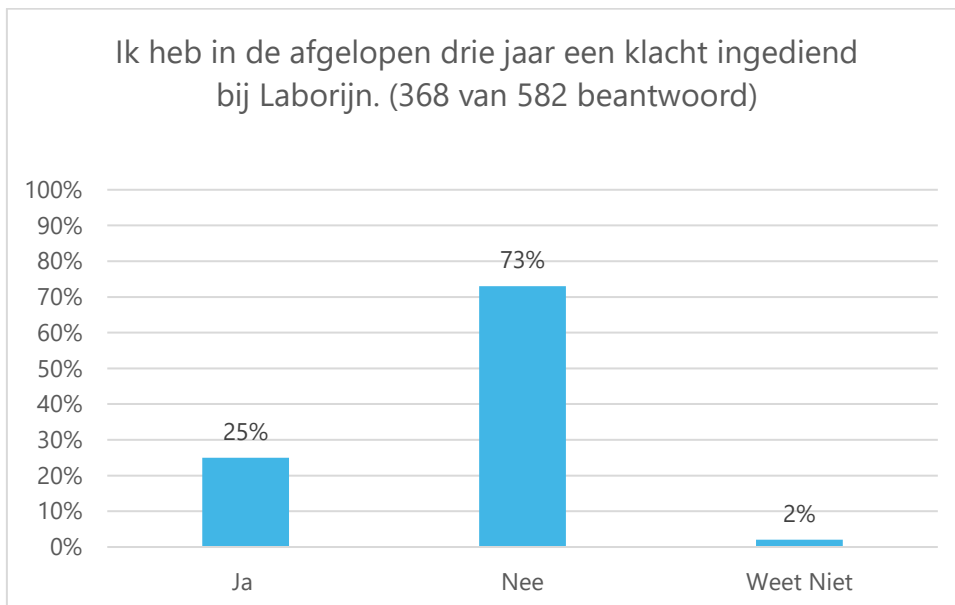
Figuur 24:



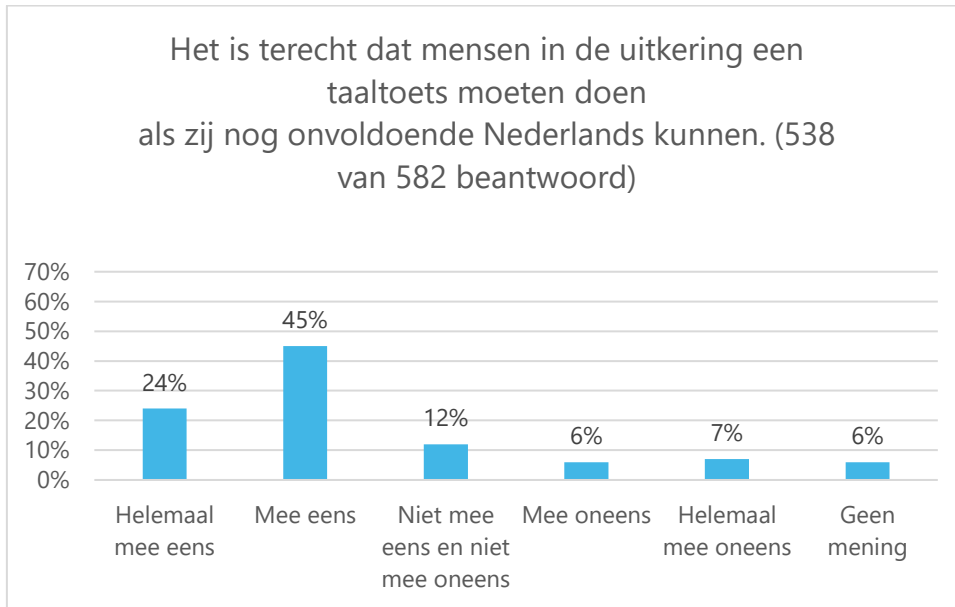
Figuur 25:



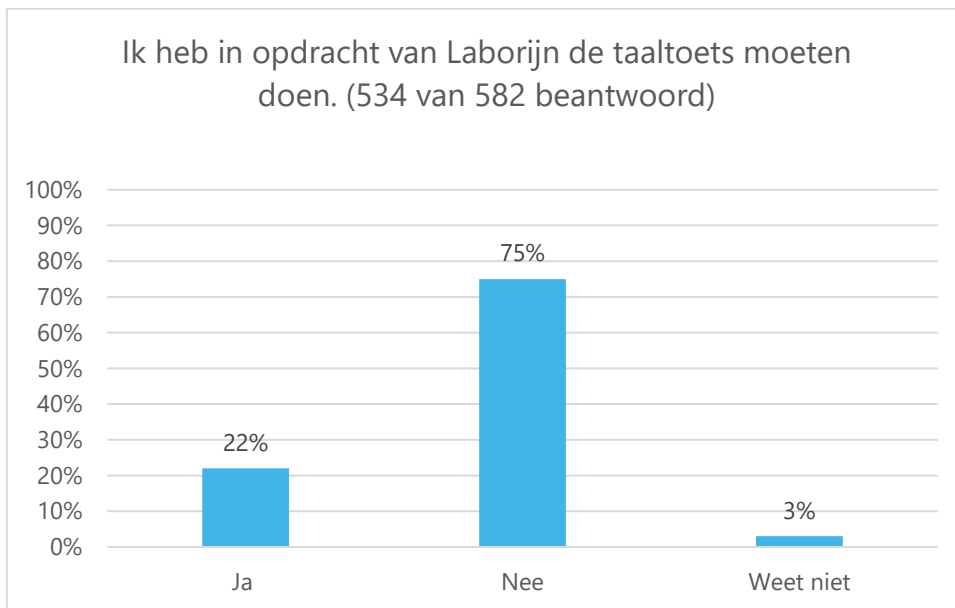
Figuur 26:



Figuur 27:



Figuur 28:



Bijlage 7. Normenkader

Inleiding

In het op onderhavig onderzoek van toepassing zijnde normenkader beschrijven wij de normen waaraan vermeende gedragingen van betrokkenen worden getoetst om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag in hoeverre er sprake is van een onjuiste bejegening van klanten waarin onvoldoende aandacht is voor de menselijke maat³. Geconstateerde feiten en omstandigheden zullen worden geanalyseerd en gewogen aan de hand van het normenkader. Daarmee wordt duiding gegeven aan de tijdens het onderzoek naar voren gekomen casuïstiek. Het is mogelijk dat meerdere normen gelijktijdig van toepassing zijn op dezelfde geconstateerde feiten en omstandigheden. In de duiding zal de redelijkheid en billijkheid niet uit het oog worden verloren.

Het normenkader bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Algemene normen voor uitvoer van overheidstaken en omgang met burger
2. Protocol huisbezoeken (maart 2019). Dit protocol bestaat sinds 2018. Wij gaan er vanuit dat de regels die hier in staan ook staande praktijk was in 2016 en 2017.
3. Protocol voorkomen agressie (januari 2019). Dit protocol bestaat sinds 2016.
4. Klachtenregeling gemeenschappelijke regeling Laborijn (2017)

Voor elk van de onderdelen zullen wij uitsluitend de voor het onderzoek relevante passages uitlichten.

1 Algemene normen voor uitvoer van overheidstaken en omgang met burger

Wij sluiten hierbij aan bij de normen voor goede dienstverlening (visie op dienstverlening 2008-2015) die de gemeente Doetinchem hanteert en onze eigen kennis en ervaring op dit gebied:

1. Laborijn is goed bereikbaar via alle kanalen (digitaal, per post, telefonisch, "fysiek").
2. Laborijn communiceert helder aansluitend op de doelgroep in woord en geschrift.
3. Laborijn vertelt wat zij doet, wat beweegredenen zijn, wat rechten en plichten van klanten zijn, wat er van de klanten wordt verwacht en ook waarom Laborijn niet altijd kan voldoen aan een vraag. Communicatie met klanten is op B1 niveau.
4. Laborijn "praat met één mond". Een klant krijgt hetzelfde antwoord via alle klantkanalen. Hiervoor moeten alle medewerkers de beschikking hebben over dezelfde en juiste informatie. Voor de klant is het duidelijk wie er namens de Laborijn contact met hem onderhoudt. Laborijn houdt het aantal contactpersonen zo beperkt mogelijk.
5. Laborijn helpt de klant efficiënt. Zo wordt aan de klant geen overbodige informatie gevraagd. Correcte informatie van klanten is snel voor de medewerkers beschikbaar.
6. Laborijn houdt zich aan afspraken. Laborijn werkt transparant, betrouwbaar en behandelt iedereen gelijk. Indien er een vertraging is dan wordt dat gemeld en uitgelegd waarom. De privacy van de klanten wordt gerespecteerd.
7. Er worden geen overbodige regels gehanteerd. Er worden eenvoudige regels en procedurele eisen gesteld. Formulieren zijn eenvoudig. Regels zijn geen dogma en worden waar mogelijk zo ruim mogelijk toegepast. Maar nee is echt nee en er wordt uitgelegd waarom.

³ De menselijke maat is als algemeen begrip gebaseerd op de gedachte dat mensen graag als mensen en niet als nummers behandeld willen worden en is primair gericht op de behoefte van klanten om als mens niet verloren te raken in onoverzichtelijke organisaties en processen.

8. Klachten worden serieus genomen

Er is een duidelijke klachtenregeling. Klachten worden correct afgehandeld. Er wordt ook aandacht besteed aan het ontstaan van klachten zodat hiervan wordt geleerd.

2 Protocol huisbezoeken Laborijn

Wanneer medewerkers van Laborijn op huisbezoek gaan dienen zij zich te houden aan het 'protocol huisbezoeken'. Hierin worden de volgende typen huisbezoek onderscheiden:

- *Huisbezoek in het kader van dienstverlening* Een dergelijk huisbezoek heeft niet het doel om een leefsituatie te verifiëren of op fraude te controleren maar vindt bijvoorbeeld plaats wanneer iemand door fysieke of gezondheidsproblemen niet zelf de gemeente kan bezoeken. De Algemene wet op het binnentreden is van toepassing, daardoor is een legitimatie en toestemming voorafgaand aan het betreden van de woning vereist.
- *Huisbezoek bij vermoeden van fraude* Met redelijk vermoeden van fraude kan controle van woon- en leefsituatie mogelijk zijn, volgens artikel 53a lid 6 van de Participatiewet (PW). De belanghebbende heeft volgens artikel 17 lid 2 PW een 'meewerkplicht'. In dit geval worden de door de belanghebbende verstrekte inlichtingen met betrekking tot zijn/haar woon- en leefsituatie gecontroleerd. Het niet meewerken aan een huisbezoek bij een vermoeden van fraude, kan leiden tot het afwijzen van een aanvraag of het beëindigen van het recht op bijstand.
- *Huisbezoek ter verificatie van de rechtmatigheid van de uitkering* De Wet huisbezoeken geeft de gemeente mogelijkheden om een huisbezoek ter verificatie te doen. Op grond van deze wet zijn er gevolgen voor de uitkering, als door weigering van huisbezoek de leefsituatie van belanghebbende en daarmee de rechtmatigheid van de verstrekking van een uitkering of de hoogte daarvan niet kan worden vastgesteld. (artikel 53a, lid 2 en 4 PW). Artikel 53a lid 2 PW geeft het bestuur van Laborijn de bevoegdheid om de belanghebbende te verzoeken om aan te tonen dat:
 - hij/zij aantoont dat de feitelijke situatie van het kunnen delen van kosten overeenkomt met de opgegeven leefvorm
 - hij/zij feitelijk verblijft op het aangegeven adres.

Het college kan de betaling van de bijstand opschorten indien de belanghebbende niet desgevraagd de woonsituatie aantoont. Dit kan pas nadat het college aan belanghebbende gelegenheid heeft gegeven op andere wijze aan te tonen dat het feitelijke woonadres overeenkomt met het verstrekte adres, indien daartoe niet eerder aan belanghebbende gelegenheid is geboden (artikel 53a, 4 PW).

Juridisch kader huisbezoeken

Het afleggen van een huisbezoek door Laborijn kan een inbreuk zijn op de privacy van de belanghebbende. De volgende bepalingen zijn in het protocol opgenomen ter bescherming van die privacy: het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, de Grondwet, en de Algemene wet op het Binnentreden, de Algemene wet bestuursrecht en Jurisprudentie over het middel huisbezoek. Indien de bijzondere omstandigheden van het geval dit noodzakelijk maken, kan deze inbreuk op de privacy van de belanghebbende echter gerechtvaardigd zijn. In het 'protocol huisbezoeken' zijn hiervoor de volgende voorwaarden opgenomen:

- Er moet een legitiem doel (volgens de EVRM) gediend worden met het huisbezoek en het moet voor de vaststelling van het recht op uitkering/toeslag noodzakelijk zijn.
- Artikel 53a lid 6 PW bepaalt dat het college (bestuur van Laborijn) bevoegd is om onderzoek in te stellen naar de door de belanghebbende overgelegde gegevens en/of inlichtingen.
- Op grond van artikel 17 lid 2 PW is de belanghebbende de verplichting opgelegd desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijze nodig is voor de uitvoering van de Participatiewet.

- De belanghebbende bepaalt zelf of deze medewerking verleent aan het huisbezoek en dus toestemming geeft om zijn/haar woning binnen te treden.
- De belanghebbende blijft het recht behouden om toegang tot zijn/haar woning te weigeren. De weigering kan wel nadelige consequenties hebben voor de belanghebbende.
- De Algemene Wet op het Binnentreden (Awbi) schrijft voor dat voldaan moet worden aan de legitimatieplicht; dat het binnentreden van een woning toegestaan is in aanwezigheid en met toestemming van de belanghebbende op basis van volledige informatie en dat van de toestemming van de belanghebbende moet blijken (artikel 1 Awbi).
- De Awbi schrijft verder voor dat voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging is vereist. De machtiging wordt zo mogelijk getoond (artikel 2 Awbi).
- Informed consent moet worden verkregen, dat wil zeggen: 'dat toestemming van belanghebbende tot binnentreden van de woning, berust op volledige en juiste informatie over de reden en het doel van het huisbezoek en de gevolgen in geval van weigering. Onder volledige informatie wordt verstaan: 'de mededeling aan de belanghebbende omtrent het doel/reden van het huisbezoek' en 'de mededeling van de eventuele gevolgen van het weigeren van het huisbezoek'. Over de vraag of de belanghebbende al dan niet toestemming verleent mag geen twijfel bestaan. De bewijslast van de toestemming tot het binnentreden van de woning nadat de belanghebbende volledig is geïnformeerd, ligt bij Laborijn. Om deze reden beveelt Laborijn medewerkers aan om belanghebbende een schriftelijk informed consent te laten ondertekenen.

Laborijn omschrijft ook in het protocol huisbezoeken dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen in de bescherming van de privacy van de belanghebbende. In het licht van huisbezoeken moet in acht worden genomen:

- *Subsidiariteitsbeginsel* Als het beoogde doel door inzet van een ander middel dat minder ingrijpend is, gerealiseerd kan worden dient voor dat middel gekozen te worden.
- *Proportionaliteitsbeginsel* Voor al het overheidshandelen geldt dat het evenredig moet zijn in relatie tot de gestelde doelen.

Aanbod van een huisbezoek ter verificatie

Door het huisbezoek is het mogelijk om de woonsituatie, de leefvorm en/of het aantal kostendelers 'achter de voordeur' vast te stellen. Laborijn verstaat onder aantonen van de leefvorm:

- aantonen dat belanghebbende alleenstaand is (de woning wordt niet gedeeld met andere meerderjarige personen), of
- aantonen dat de kostendelersnorm van artikel 22a PW niet op belanghebbende van toepassing is (de woning wordt wel gedeeld met andere meerderjarige personen, maar er is bijvoorbeeld sprake van een zakelijke relatie), of
- aantonen dat er niet meer dan het opgegeven aantal meerderjarige personen hoofdvverblijf heeft in dezelfde woning.

Op pagina 3 van het 'protocol huisbezoeken' wordt omschreven wanneer het aanbod van een huisbezoek ter verificatie relevant is: wanneer Laborijn de belanghebbende verzoekt om aan te tonen waar hij/zij woont of wanneer gegevens 'op papier' kloppen maar de feitelijke leefsituatie onduidelijk is. De volgende normen gelden dan:

- Het aanbod om de leefsituatie aan te tonen door een huisbezoek wordt in het algemeen gedaan bij de voordeur, of tijdens een intakegesprek op het gemeentekantoor.
- In beide bovenstaande situaties deelt Laborijn de belanghebbende mede dat de inlichtingen door de gemeenten ook met behulp van een minder ingrijpende manier kunnen worden geverifieerd.
- Laborijn zorgt voor informed consent, en heeft de bewijsplicht dat dit zorgvuldig gebeurt.

Afzien van huisbezoek i.v.m. dringende redenen c.q. belangenafweging

Laborijn omschrijft op p. 3 en 4 van het 'protocol huisbezoeken' situaties waarin de belanghebbende 'zeer dringende redenen' heeft voor weigering van het huisbezoek of voor de weigering - tijdens het huisbezoek - om bepaalde zaken te laten zien. Van 'zeer dringende redenen' kan volgens Laborijn slechts zeer zelden sprake zijn, bijvoorbeeld wanneer een belanghebbende een afspraak heeft bij de dokter/in het ziekenhuis. Wanneer dit het geval is, wordt aanbevolen 'om deze afspraak in diens bijzijn direct telefonisch te checken of de belanghebbende dit te laten tonen door middel van een afsprakenlijst.'

Ook kan een bewoner zijn/haar eenmaal gegeven toestemming op elk moment intrekken. In dat geval bevindt de medewerker van Laborijn zich zonder toestemming van de bewoner in de woning en dient deze de woning te verlaten. Over deze situatie en de consequenties zijn op p. 4 de volgende normen omschreven:

- Wanneer men zich zonder toestemming van de bewoner in de woning bevindt zal men de woning moeten verlaten.
- Wanneer dit niet wordt gedaan is men wederrechtelijk in de woning en pleegt men een ambtsmisdrijf (ambtelijke huisvredebreuk) in de zin van artikel 370 Wetboek van Strafrecht. Om schending van de medewerkingsplicht (artikel 17 lid 2 PW) aan besluitvorming ten grondslag te kunnen leggen moet Laborijn aannemelijk maken, dat betrokkene zijn/haar eenmaal gegeven toestemming heeft ingetrokken.
- De belanghebbende dient duidelijk te zijn gemaakt dat weigering, om medewerking te verlenen aan voortzetting van het huisbezoek, gevolgen heeft voor het recht op bijstand, dan wel op de hoogte van de bijstand.'

Algemene richtlijnen huisbezoek

Laborijn hanteert de volgende algemene richtlijnen voor het afleggen van huisbezoeken (p. 4):

- alvorens een huisbezoek wordt afgelegd wordt de door belanghebbende opgegeven leefsituatie geverifieerd met behulp van de authentieke bronbestanden waarover de gemeente de beschikking heeft
- bij voorkeur vindt huisbezoek overdag plaats binnen de kantooruren (8.30 – 17.30 uur). Afwijking hiervan mogelijk indien daartoe specifiek aanleiding aanwezig is
- het huisbezoek wordt door twee personen afgelegd om redenen van veiligheid en betere- respectievelijk sterkere oordeels- en bewijsvorming
- uit privacy overwegingen wordt het gesprek over de leefsituatie niet bij de voordeur van de woning gevoerd maar in de woning van de belanghebbende of een andere daartoe geschikte ruimte naar keuze van de belanghebbende. Let wel: Voordat men de woning naar binnen gaat, dient aan de eerder vermelde voorwaarden zijn voldaan
- vraag of belanghebbende alleen in de woning is of dat er meerdere personen thuis zijn (belangrijk i.v.m. veiligheid)
- vraag altijd naar de reden van de weigering aan het huisbezoek, dit in verband met de mogelijkheid die de belanghebbende heeft op grond van dringende redenen
- start het huisbezoek in eerste instantie in de huiskamer van de woning
- een rondleiding door de woning van de belanghebbende is alleen toegestaan met de uitdrukkelijke toestemming van de belanghebbende en in diens aanwezigheid
- bij het betreden van de diverse woonruimten loopt de belanghebbende steeds voorop
- kasten en/of deuren worden geopend door de belanghebbende
- tijdens het huisbezoek moet er objectief worden waargenomen. Details kunnen belangrijk zijn
- er mogen alleen vragen worden gesteld, die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het doel dat voorafgaand aan het binnentreden aan de belanghebbende is meegedeeld

- het stellen van confronterende vragen in de woning van de belanghebbende is juridisch toegestaan. Om onnodige agressie en discussie te voorkomen wordt in specifieke gevallen aangeraden om de belanghebbende hiervoor op een later tijdstip uit te nodigen
- het is aan te bevelen om de belanghebbende niet in de woning te confronteren met een mogelijke voor de belanghebbende negatieve/nadelige uitslag
- mocht tijdens het huisbezoek in de woning overige bevindingen gesignaleerd worden, welke niet in relatie staan tot het doel/reden welke aan de belanghebbende is meegedeeld, dan wordt opnieuw toestemming gevraagd voor het huisbezoek
- de ambtenaren stellen zich tegenover de belanghebbende correct (niet provocerend), zakelijk, respectvol, transparant en zorgvuldig op
- na afloop van het huisbezoek leggen de ambtenaren de vervolgpcedure uit aan de belanghebbende
- geef de belanghebbende na afloop van het huisbezoek de ruimte om vragen te stellen en vraag tenslotte of alles duidelijk is
- indien de belanghebbende zijn/haar eenmaal gegeven toestemming intrekt moet het huisbezoek worden gestopt en dient men de woning te verlaten
- indien op basis van het huisbezoek duidelijkheid is ontstaan over de leefsituatie dan wordt de belanghebbende hiervan in kennis gesteld, waarbij hem tevens wordt meegedeeld over de aard van het advies met betrekking tot het te nemen besluit
- belanghebbende wordt meegedeeld dat het bestuursbesluit in de vorm van een beschikking wordt toegestuurd.

Kamerbewoning

Wanneer de belanghebbende een kamer van een woning bewoont en de hoofdbewoner/verhuurder bezwaar heeft met betrekking tot het betreden van de woning, dan wordt door medewerkers van Laborijn afgezien van het binnentreden van de woning. Hierover is verder opgenomen:

‘Als ten gevolge van deze weigering de rechtmatigheid van de uitkering niet kan worden vastgesteld zal dit consequenties hebben voor de uitkering van de belanghebbende. Een door de belanghebbende gehuurde kamer mag alleen betreden worden in aanwezigheid- en met toestemming van de belanghebbende.’

Veiligheid

Laborijn omschrijft dat de gezondheid en de veiligheid van uitvoerders van het huisbezoek een belangrijke voorwaarde is bij het afleggen van een huisbezoek. Belangrijke aanbevelingen op dit gebied door Laborijn naar medewerkers, die samenhangen met de bejegening van cliënten, en daarmee relevant zijn voor het huidige onderzoek:

- huisbezoeken worden door twee personen afgelegd
- medewerkers zorgen voor telefonische bereikbaarheid in de vorm van een door de werkgever beschikbaar gestelde mobiele telefoon
- indien er een gevoel van onveiligheid ontstaat tijdens het onderzoek dienen medewerkers de woning zo snel mogelijk te verlaten
- tijdens het huisbezoek zijn de ambtenaren altijd in dezelfde ruimte, dus nooit één van de twee alleen bij de belanghebbende.

Verslag van het huisbezoek

Laborijn omschrijft dat van ieder huisbezoek een schriftelijk verslag opgemaakt dient te worden. Op p. 6 van het protocol huisbezoeken is omschreven welke gegevens in ieder geval in het verslag dienen te zijn opgenomen. Indien er foto's worden gemaakt voor het verslag, mag dit alleen wanneer de belanghebbende daarvoor toestemming heeft gegeven.

Bespreking huisbezoek met de belanghebbende

De belanghebbende dient volgens het protocol in de gelegenheid te worden gesteld om op de uitkomst van het huisbezoek te reageren alvorens te besluiten, als er nog vraagtekens zijn na afloop van het huisbezoek. De belanghebbende krijgt een beschikking en kan reageren op het besluit, en hier eventueel bezwaar tegen indienen.

Hierover is verder op p. 7 van het 'protocol huisbezoeken' beschreven:

- (...) de belanghebbende in de gelegenheid gesteld moet worden zijn/haar zienswijze kenbaar te maken, in het bijzonder wanneer het voornemen bestaat een voor de belanghebbende nadelig besluit te nemen;(recht op bezwaar)
- (...) de op grond daarvan getrokken conclusies ten aanzien van het recht op bijstand worden aan belanghebbende kenbaar gemaakt
- (...) de zienswijze van belanghebbende met betrekking tot de conclusies in het rapport wordt vastgelegd en in de beoordeling wordt meegewogen. Dit wordt ook in de motivering van het besluit opgenomen. Het besluit mag voor de belanghebbende niet 'vanuit het niets' komen.

3 Protocol voorkomen van agressie Laborijn

Laborijn hanteert onder meer de volgende normen en waarden (p. 9 protocol voorkomen van agressie), waarnaar iedere medewerker met direct klantencontact zich dient te gedragen:

- Binnen Laborijn zijn we betrouwbaar, professioneel, open, eerlijk en actief
- Behandelen we elkaar met respect zoals beschreven in de Gedragscode van Laborijn en verwachten we dit gedrag ook van klanten
- Zijn we begripvol bij emoties en stellen we ons flexibel op
- Tolereren we geen ongewenst gedrag. Agressie mag niet lonen
- Agressiebeheersing vereist teamwork op werkniveau, leidinggevendenniveau en op managementniveau
- Eenduidigheid, samenwerking en collegialiteit zijn belangrijk.

Omschreven is dat de medewerker van Laborijn hierin een voorbeeldfunctie heeft, hij/zij heldere afspraken maakt over wat de klant verwachten kan, hij/zij de klant aanspreekt op ongewenst gedrag en hem/haar confronteert hem met de gevolgen bij het niet nakomen van afspraken. Ook is de medewerker vaardig in het voorkomen en omgaan met agressie.

Laborijn hanteert het 'protocol voorkomen van agressie' voor situaties rond norm overschrijdend gedrag/agressie. Hierin wordt onder agressief gedrag verstaan: 'psychisch of fysiek lastig vallen, bedreigen of aanvallen van een medewerker, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van arbeid.' Hieronder worden de richtlijnen weergegeven die relevant zijn voor het huidige onderzoek.

Richtlijn voor algemene gespreksvoering om agressie te voorkomen

De volgende maatregelen en uitgangspunten zijn omschreven *ter voorkoming van agressie in gespreksvoering*:

- de medewerker stelt zich altijd voor met zijn naam (ook bij telefoongesprekken). De medewerker legt de gedragsregels uit en motiveert deze. Hij/zij tutoyeert niet ongevraagd
- de medewerker doet geen toezeggingen die hij niet kan nakomen
- de medewerker gaat bij ergernissen geen discussie aan over het beleid. Hij gaat hierbij in op wat er bij de persoon speelt, ervaren problemen en oplossingen hiervoor
- de medewerker ziet er op toe dat de huis- en gedragsregels van Laborijn worden nagekomen
- de medewerker geeft gemaakte fouten toe, biedt zijn excuses aan en maakt duidelijk hoe en wanneer de fout wordt hersteld. Hij wijst op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht
- Bij het beëindigen van een gesprek wordt gevraagd of vragen voor nu beantwoord zijn. Ook wordt verteld bij wie men eventueel voor nadere uitleg terecht kan.

Handelen bij agressie

De volgende maatregelen zijn omschreven *voor wanneer agressie zich voordoet*:

- Men 'de-escaleert' en zorgt voor een veilige omgeving.
- Op het moment dat het agressief gedrag zich in openheid voordoet spreekt de medewerker van Laborijn de agressor direct aan op zijn gedrag, maar wel zo dat hij de agressor stimuleert zijn gedrag te corrigeren.
- De medewerker vermijdt zelf fysiek geweld. Alleen als de directe veiligheid van personen in het geding is, mag proportioneel geweld worden gebruikt. Dit wil zeggen zo veel als nodig is om de situatie te beëindigen.
- Ziet een medewerker dat er agressie plaatsvindt of wordt zijn hulp ingeschakeld, dan geldt een bemoeiplicht: de medewerker helpt de collega.

Handelen na agressie

- Onder meer de volgende maatregelen zijn omschreven *voor na een situatie met agressie*:
 - De betrokkenen uiten zich niet onnodig negatief naar anderen en communiceren functioneel.
 - Wanneer agressie zich voordoet is het belangrijk een daadkrachtige reactie richting de agressor te geven. Het negeren van of toegeven aan agressief gedrag leidt tot aantasting van het gezag van medewerkers en van Laborijn.
 - Het gesprek is een evaluerend gesprek, waarbij aandacht is voor de ontstane situatie en duidelijk wordt gemaakt dat agressie niet wordt getolereerd. Het gesprek is een gedrag sturend gesprek met het doel om regie te houden en gedragsafspraken te maken om agressie in het vervolg te voorkomen. Ook worden de consequenties besproken wanneer de agressor zijn gedrag niet of niet voldoende aanpast.
 - Als de agressie gericht is op de persoon, dan gaat zijn leidinggevende (zo nodig met collegiale ondersteuning/HRM-adviseur), in gesprek met de agressor.
 - Als de agressie niet gericht is tegen specifiek een medewerker, dan gaat de teammanager of de afdelingsmanager (zo nodig met de coördinator agressiebeheersing), met de agressor in gesprek.
 - Bij fysiek of levensbedreigend geweld gericht op een persoon of als het anderszins onverantwoord is om met de agressor in gesprek te gaan, wordt dit gesprek achterwege gelaten. Deze afweging wordt gemaakt door de teammanager.
 - Als de agressor onder behandeling staat of wordt begeleid door bijvoorbeeld een buurtcoach of anderszins, dan kan het gesprek in sommige gevallen ook met hen worden gevoerd in plaats van met de agressor. Dit gebeurt alleen wanneer een fatsoenlijk gesprek met de agressor niet mogelijk is.
 - Degene die het gesprek voert met de agressor stelt een gespreksverslag op en dit verslag wordt opgeslagen.

- Iedere medewerker moet een voorval van agressie altijd direct melden bij de leidinggevende. Elke situatie waarbij sprake is van agressie wordt ook schriftelijk gemeld met behulp van het 'Meldingsformulier agressie en ander ongewenst gedrag.
- *Bij confrontatie met emotie (boosheid, frustratie, irritatie):* (..) Om het gedrag van de agressor te beïnvloeden moet men zich vooral op deze emoties richten. Bij de confrontatie met boosheid, frustratie of irritatie (aan de telefoon of in het directe contact) gelden de volgende lijnen van handelen:
 - Medewerker herkent emotie en benoemt dit.
 - De betreffende medewerker/klant wordt de gelegenheid geboden even uiting te geven aan de emotie.
 - Strijd met medewerker/klant wordt vermeden.
 - Na voorgaande de-escalatie wordt het gesprek voortgezet of afgerond. In veel gevallen is aandacht voor de emotie effectief en is, na de-escalatie, normale voortzetting van het gesprek/de dienstverlening mogelijk.
- *Bij schriftelijke agressie:* De agressor moet worden aangesproken op de agressie die in een brief, e-mail en/of andere schriftelijke vorm, zoals whatsapp of sms-berichten wordt geuit.
 - Medewerker informeert de leidinggevende en bereiden samen het gesprek voor.
 - De agressor wordt uitgenodigd voor een gesprek, waarbij de leidinggevende aanwezig is.
 - De inhoud van de schriftelijke agressie wordt besproken met de medewerker/klant en er wordt duidelijk gemaakt dat ook schriftelijke agressie niet leidt tot andere besluite/snellere dienstverlening.
 - Blijft de agressor agressieve berichten sturen, dan deelt de leidinggevende hem schriftelijk mee dat niet meer op dergelijke berichten wordt gereageerd.
- *Bij telefonische agressie:* Wanneer iemand zich via de telefoon in zijn emotie uit en agressieve taal gebruikt, kan zo'n telefoontje een vorm zijn van stoom afblazen. Van de medewerker wordt verwacht dat hij met de frustratie kan omgaan. - Geprobeerd wordt bij agressie de persoon tot rede te brengen; - Hij/zij wordt gewaarschuwd dat het gesprek wordt beëindigd, als het op de agressieve toon wordt voortgezet. - Als de toon van het gesprek niet wijzigt wordt het gesprek beëindigd. - Als medewerkers zich persoonlijk bedreigd voelen of verdere bedreiging of agressie verwachten, nemen zij direct contact op met de leidinggevende. De leidinggevende bepaalt in overleg of en welke maatregelen er worden getroffen. Zo nodig wordt de coördinator agressiebeheersing hierbij betrokken. Medewerkers melden de agressie bij de leidinggevende.

4 Klachtenregeling gemeenschappelijke regeling Laborijn

Wanneer een klant van Laborijn een klacht heeft over het gedrag, de bejegening of de houding van een medewerker of bestuurder van Laborijn, geldt de 'klachtenregeling gemeenschappelijke regeling Laborijn'.

De regeling is door Laborijn opgedeeld in 13 artikelen. Per fase van de klachtenregeling gelden de volgende normen:

1. Ontvangen van de klacht.
2. De klant kan schriftelijk een klacht indienen. Deze wordt geregistreerd door de klachtencoördinator. De indiener krijgt een ontvangstbevestiging met daarin wie de klachtbehandelaar is en de termijn waarop de klacht wordt behandeld.
3. Behandeling van de klacht:
 - In eerste instantie wordt de klacht behandeld door de direct leidinggevende van de beklagde.
 - De klachtbehandelaar onderzoekt of de klacht in der minne/informeel kan worden afgedaan. De klager wordt voor een gesprek met de direct leidinggevende uitgenodigd. Als de klacht in der minne is afgedaan dan wordt de klager schriftelijk hierover geïnformeerd door de direct leidinggevende.

- Als informele afhandeling niet is gelukt, volgt een formele behandeling van de klacht. De klachtbehandelaar is in dit geval een MT-lid dat niet is betrokken bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, worden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, al dan niet in elkaars aanwezigheid. Het horen gebeurt door de klachtbehandelaar.

4. Afhandeling klacht:

- De klachtbehandelaar stelt de algemeen directeur op de hoogte van zijn bevindingen van het onderzoek naar de klacht. Daarnaast brengt de klachtbehandelaar een advies uit aan de algemeen directeur.
- De algemeen directeur stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusie die hij daaraan verbindt. De klager ontvangt een afschrift van de bevindingen en het advies van de klachtenbehandelaar. Indien de conclusie van de algemeen directeur afwijkt van het advies van de klachtenbehandelaar wordt in de conclusie de reden voor afwijking vermeld. Indien klager niet tevreden is over de afhandeling van de klacht of het resultaat daarvan dan kan hij een klacht indienen bij de ombudsman.

5. Verslag van de klachten. Eén keer per jaar brengt de algemeen directeur verslag uit over de geregistreerde klachten en de behandeling daarvan. Dit verslag is opgenomen in het jaarverslag van de Gemeenschappelijke Regeling.

Bijlage 8. Onderzoeksprotocol omtrent de vertrouwelijkheid van aan Berenschot verstrekte informatie

Dit protocol geeft inzicht in de wijze waarop Berenschot omgaat met de vertrouwelijkheid van de informatie die aan Berenschot wordt verstrekt in het kader van het onderzoek. Dit protocol wordt aan de gesprekspartners ter beschikking gesteld voordat een interview plaatsvindt.

De informatie die aan Berenschot wordt verstrekt tijdens interviews, gesprekken of anderszins wordt vertrouwelijk behandeld. Dit geldt niet voor zover de informatie afkomstig is uit openbare bronnen. Dit betekent ook dat de verstrekte informatie alleen door leden van het Berenschotteam wordt gebruikt in het kader van het onderhavige onderzoek.

1. De bevindingen van het onderzoek worden opgenomen in een rapportage. De rapportage wordt opgeleverd aan de opdrachtgever. In het rapport worden de klagers uitsluitend als klager aangeduid; de beklagden als beklagde. Casussen zijn niet te herleiden naar individuen. Anonimiteit is gegarandeerd zowel tijdens als afloop van het onderzoek.
2. Indien in de rapportage naar personen herleidbare informatie wordt opgenomen, dan wordt deze informatie eerst onder geheimhouding aan de desbetreffende personen ter wederhoor voorgelegd.
3. Van de interviews die Berenschot in het kader van dit onderzoek afneemt, worden gespreksverslagen gemaakt. Van een interview, in de zin van voorliggend onderzoeksprotocol, is sprake indien een onderhoud met een betrokkene voorafgaand aan het onderhoud als zodanig wordt bestempeld. Indien gewenst kan de geïnterviewde zich laten bijstaan door een door hem of haar zelf te bepalen vertrouwenspersoon.
4. Het gespreksverslag - dat geen woordelijk verslag zal zijn - wordt aan de gesprekspartner voorgelegd. Door hem/haar geconstateerde feitelijke onjuistheden in het verslag kunnen door hem/haar gecorrigeerd worden. Bovendien kan de betrokkene in een naschrift bij het verslag aanvullende informatie verstrekken of nadere inzichten naar voren brengen.
5. Het gespreksverslag wordt definitief vastgesteld nadat de reactie van de gesprekspartner (schriftelijke of mondeling) is ontvangen of als binnen een door Berenschot gestelde termijn geen reactie is ontvangen. Het definitieve verslag wordt naar de gesprekspartner gestuurd.
6. Het definitieve gespreksverslag wordt niet als bijlage opgenomen in het rapport. Ook wordt het verslag niet aan de opdrachtgever en/of derden verstrekt.
7. Van de inhoud van het interview wordt door de geïnterviewde en eventueel de daarbij aanwezige vertrouwenspersoon geen mededeling gedaan aan derden, anders dan na schriftelijke toestemming van Berenschot.
8. Na afloop van het onderzoek worden gespreksverslagen en ter beschikking gestelde informatie bij Berenschot gearhiveerd en beheerd. Gespreksverslagen en informatie worden gedurende een periode van drie jaar bewaard. Na drie jaar worden zij vernietigd.
9. Berenschot heeft geen wettelijk verschoningsrecht. Berenschot verstrekt geen herkenbare gegevens over het onderzoek aan derden, tenzij wet- of regelgeving of een gerechtelijke instantie Berenschot daartoe verplicht.