



Rekenkamer
ROTTERDAM

casestudy bijstandsuitkering

1 inleiding en leeswijzer

1-1 inleiding en leeswijzer

De Rekenkamer Rotterdam heeft de gemeentelijke dienstverlening en de personele krimp onderzocht. De kwaliteit van de dienstverlening via de dienstverleningskanalen telefonie, website, balies en brieven/e-mail is geanalyseerd. Daarnaast zijn casestudy's uitgevoerd naar de dienstverlening voor een aantal specifieke gemeentelijke producten. Voor een uitgebreide toelichting op het onderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksopzet.¹ Deze casestudy betreft de kwaliteit van dienstverlening bij de aanvraag en afhandeling van een bijstandsuitkering.

Het volgende hoofdstuk beschrijft eerst het product en vervolgens het proces van dienstverlening. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie eerst beschreven hoe de gemeente de kwaliteit van dienstverlening rond bijstandsuitkeringen monitort, waarna wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van die dienstverlening in de periode 2008-2015 aan de hand van de algemene en productspecifieke servicenormen. In hoofdstuk vier worden potentiële oorzaken benoemd en vervolgens op plausibiliteit beoordeeld.

¹ <http://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/onderzoeksopzet-dienstverlening-en-personele-krimp/>

2 product en proces

2-1 de bijstandsuitkering

Bijstand is er voor mensen die niet genoeg inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien en die niet in aanmerking komen voor een andere uitkering. Met een bijstandsuitkering kunnen zij de periode overbruggen totdat zij weer betaald werk vinden. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van leeftijd en leefsituatie. Op 1 maart 2016 verstrekke de gemeente Rotterdam totaal 38.836 bijstandsuitkeringen.²

Het aantal bijstandsaanvragen varieert sterk per jaar (zie onderstaande tabel). In zowel 2009, 2013 als 2014 nam het aantal aanvragen met circa 30% toe ten opzichte van het jaar daarvoor.

tabel 2-1: aantal aanvragen bijstandsuitkering

| | |
|------|--------|
| 2008 | 11.361 |
| 2009 | 15.680 |
| 2010 | 11.785 |
| 2011 | 11.087 |
| 2012 | 12.767 |
| 2013 | 16.587 |
| 2014 | 21.072 |
| 2015 | 19.058 |

De gemeentelijke activiteiten rond een bijstandsuitkering zijn onderverdeeld in een inkomen- en een werkdomein. Deze casus richt zich op het domein inkomen: de dienstverlening met betrekking tot de aanvraag en afhandeling van de uitkering, waarbij de focus ligt op de dienstverlening tot en met de toekenning. Daarnaast streeft de gemeente er naar om het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering te laten afnemen; iedereen die kan werken, wordt zo snel mogelijk naar een betaalde baan begeleid. Die begeleiding naar een baan betreft het domein werk en valt buiten deze casus.

2-2 procedure aanvraag bijstand

2-2-1 huidige procedure

De huidige procedure is als volgt. Een bijstandsuitkering moet digitaal worden aangevraagd via de gemeentelijke website (met DigiD). Wijzigingen in de persoonlijke, gezins- of financiële situatie moeten worden doorgegeven via een wijzigingsformulier.

² <http://www.rotterdam.nl/standbijstandsuitkeringen>

Als het iemand niet lukt de uitkering digitaal aan te vragen, kan hij/zij (voor advies) terecht op het werkplein.

Sinds 2012 krijgt de cliënt na het indienen van de aanvraag (27 jaar of ouder) of melding bij het Jongerenloket (18 tot 27 jaar) eerst vier weken zoektijd, ook wel inspanningsperiode genoemd. In die periode moet hij/zij aantoonbaar en in voldoende mate de acties uitvoeren die met de jongerencoach of werkconsulent zijn afgesproken. Die acties kunnen gericht zijn op: vinden van onderwijs en/of betaald werk, aanvullende inkomensgegevens en/of maken van afspraken met instanties. In principe wordt binnen acht weken na de aanvraag besloten of de cliënt een uitkering krijgt.³ Bij mensen van 27 jaar en ouder start die periode van acht weken direct bij de aanvraag, bij jongeren start die periode pas vier weken na de eerste melding.

Als de gemeente geen beslissing neemt binnen de beslistermijn en de aanvrager ook niet binnen acht weken heeft geïnformeerd over een verlenging van de termijn, dan kan de aanvrager tegen het uitblijven van een beslissing in beroep gaan of een dwangsom vragen.

Voor het aanvragen van een uitkering staan op de gemeentelijke website twee informatiebladen. Ook voor het indienen van een klacht over een (bijstands)uitkering is een informatieblad beschikbaar. Daarnaast is er de gratis 010werkt App. Deze App biedt informatie over vacatures, trainingen en werkervaringsplekken en actuele informatie van de gemeente over de uitkering.

2-2-2 veranderingen in de procedure

In 2012 is het aantal fysieke plekken waar men terecht kan voor de aanvraag teruggebracht van vijf werkpleinen naar twee locaties in Noord en Zuid.

Sinds 2012 is digitale aanvraag mogelijk. Voorheen kon er wel digitaal een formulier worden ingevuld, maar moest dat worden geprint en per post toegezonden.

In 2012 is de inspanningsperiode ingevoerd, waarin de cliënt zich moet inspannen om onderwijs of werk te vinden. Gedurende die vier weken wordt de aanvraag **wel** in behandeling genomen, maar volgt er pas een beslissing als de toets op de inspanningsperiode heeft plaatsgevonden. De inspanningsperiode leidt voor **de** mensen ouder dan 27 jaar niet tot verlenging van de wettelijke behandeltermijn van maximaal acht weken, waardoor W&I minder tijd heeft om deze aanvragen te verwerken.

Sinds 2013 is er een tweedelijns-callcenter voor W&I ('het serviceteam') waar meer ingewikkelde vragen worden beantwoord. Ook kan worden doorverbonden naar het verantwoordelijke team. Er is enige tijd gewerkt met een vast spreekuur, waarbij een heel team bereikbaar moest zijn. Het serviceteam is hiervoor in de plaats gekomen.

³ In twee situaties kan de beslistermijn langer dan acht weken zijn: als iemand bij de aanvraag de verplichtingen niet nakomt, dan kan de gemeente een aanvultermijn geven waarbinnen de aanvrager wordt gevraagd om dat alsnog te doen. De beslistermijn van acht weken wordt dan verlengd met de aanvultermijn die de gemeente heeft gegeven. Als het de gemeente niet lukt om binnen acht weken een beslissing op de aanvraag te nemen, dan kan zij deze termijn één keer verlengen. De aanvrager ontvangt hierover een schriftelijk bericht van de gemeente.

Sinds 2014 worden aanvragen automatisch geverifieerd door bestandsvergelijking met gegevens van de belastingdienst en de GBA (GALO: Geautomatiseerde Afhandeling van Aanvragen Levensonderhoud). Daarmee kan beter worden nagegaan welke (onderdelen van die) aanvragen bijzondere aandacht vergen.

2-3 organisatie

2-3-1 betrokken dienstonderdelen

Van 2008 tot 2012 was de directie Uitvoering WWB van de dienst SoZaWe verantwoordelijk voor de dienstverlening rond de bijstandsuitkering. Sinds de clustervorming in 2012 is cluster Werk & Inkomen verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. Het proces Inkomen is samengebracht in de afdeling Beheer Inkomen en de afdeling Toetsing en Toezicht.⁴

Sinds 2008 is er een apart Jongerenloket, waar jongeren (18 tot en met 27 jaar) de bijstand moeten aanvragen. Dit Jongerenloket valt nu onder cluster MO, maar de inkomensprocessen worden door W&I verzorgd.

2-3-2 ICT-systemen

Per 2009 is het uitkeringsstelsel Socrates ingevoerd. In het oude systeem konden de (eerdere) contacten worden geregistreerd, in Socrates kan dit alleen met knippen en plakken. Dit maakt zoeken in de klantgeschiedenis bewerkelijk.

Het systeem GALO (Geautomatiseerde Afhandeling van Aanvragen Levensonderhoud) checkt enkele globale criteria na ontvangst van de digitale aanvraag.⁵ Daarnaast ondersteunen ook de onderstaande systemen de procedure rond de bijstandsuitkering:

- RMW (voorheen RAAK) (klantvolgsysteem voor werk);
- PIV (raadplegen BPR, voorheen GBA);
- SUWI-net (inkomenssignalen);
- Systeem JIM (registratie locatie dossier);
- Systeem Exact Synergy (workflow RBZ).

2-3-3 kanalen voor interactie met burgers

Een aanvraag moet worden ingediend via de website. Jongeren (18 tot 27 jaar) moeten dit doen bij het fysieke Jongerenloket.⁶

Bij de fysieke werkpleinen kan ondersteuning worden gevraagd voor de aanvraag. Van 2008 tot en met 2012 was SoZaWe (samen met het UWV) aanwezig op vijf werkpleinen. Sinds 2012 kunnen cliënten – op afspraak- alleen nog terecht op twee locaties in Noord en Zuid. De werkpleinen zijn telefonisch niet direct bereikbaar.⁷

Vragen over de bijstandsuitkeringen kunnen telefonisch via 14010 gesteld worden. Als de medewerker van 14010 de vraag niet kan beantwoorden, wordt doorverbonden met

⁴ Cluster W&I, 'conceptformatieplan W&I', 6 december 2012, p.22.

⁵ Berenschot, 'Formatienormering cluster Werk & Inkomen', gemeente Rotterdam, 2014, p.29.

⁶ Per mei 2016 kunnen zij ook via de website hun aanvraag indienen.

⁷ http://www.rotterdam.nl/voorziening:werkplein_herenwaard / http://www.rotterdam.nl/voorziening:werkplein_heiman_dullaertplein



het serviceteam van Beheer Inkomen. Daarnaast is een aantal onderdelen van W&I rechtstreeks telefonisch bereikbaar. Cliënten hebben geen eigen inkomensconsulent en er worden geen doorkiesnummers meer gegeven. Hiervoor is gekozen zodat een collega het werk zo nodig kan overnemen. Bij afdeling Terugvordering en Verhaal worden nog wel doorkiesnummers en persoonlijke e-mailadressen gebruikt.

Communicatie verloopt steeds meer via e-mail. Sinds 2012 gebeurt dit alleen nog via een groeps-e-mailadres. De mailbox van dit adres wordt dagelijks geleegd en verdeeld onder de medewerkers, zodat wordt geborgd dat e-mails tijdig worden beantwoord. De intake teams en teams bij Beheer Inkomen hebben allemaal eigen e-mailadressen.

3 ontwikkeling kwaliteit dienstverlening

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening rond bijstandsuitkeringen. In de onderzoeksopzet is uiteengezet hoe de rekenkamer de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in kaart brengt. Relevante indicatoren zijn:

- de realisatie van algemene en productspecifieke servicenormen;
- bestaande peilingen van de waardering van de dienstverlening door burgers en bedrijven die gebruik maken van de geselecteerde producten;
- klachten en bezwaarschriften.

3-2 monitoring kwaliteit dienstverlening

De medewerkers van W&I geven in het kader van dit onderzoek aan dat er wordt gestuurd op de volgende indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening:

- 1 De telefonische bereikbaarheid. Zo worden terugbelnotities wekelijks besproken in de teams van inkomensconsulenten, waarbij sterk wordt gestuurd op het tijdig (binnen één werkdag) terugbellen.
- 2 De doorlooptijden worden gemonitord door de kwaliteitsmedewerkers.
- 3 Over bezwaarschriften en klachten wordt teruggekoppeld naar de teammanagers.

Op de doorlooptijden en productiviteit wordt gestuurd door balanced score cards (BSC's) per team. Er wordt wekelijks per medewerker een target gesteld van binnen termijn af te handelen aantallen aanvragen, op basis van de verwachte instroom en beschikbare bezetting. Maandelijks is er een sturingsoverleg met de directie, waarin de BSC's van de afdeling worden besproken. Wanneer geconstateerd wordt dat de prestaties achterblijven, wordt gekeken naar de prestatie op teamniveau en indien noodzakelijk op medewerkersniveau.

De kwaliteit van dienstverlening rond bijstandsuitkeringen werd door de gemeente tot voor kort niet structureel onderzocht. Sinds medio 2015 worden mensen die een uitkering aanvragen na afloop via de Net Promotor Score-methodiek (NPS) gevraagd naar hun ervaringen met de dienstverlening. Dit Werkzoekenden Tevredenheidsonderzoek (WTO) geeft wekelijks input over de ervaring van de dienstverlening en suggesties waar deze kan worden verbeterd.⁸

Daarnaast is de kwaliteit van dienstverlening incidenteel onderzocht. Zo is in 2010 de tevredenheid van klanten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht. Dat onderzoek is sindsdien niet herhaald.

Incidenteel wordt ook in aparte sessies bij klanten gevraagd naar hun ervaringen rond dienstverlening. Zo heeft cluster W&I in de eerste helft van 2015 verschillende

⁸ Gemeente Rotterdam, aanbestedingsbrief Monitor W&I 2015, 6 oktober 2015, p. 6.

stakeholders geïnterviewd over de ervaren dienstverlening, met de focus op bejegening.⁹

In de jaarverslagen van de Algemene Bezwaarschriftencommissie zijn de jaarlijkse cijfers van de gemiddelde doorlooptijden van bezwaarzaken en het percentage bezwaren afgehandeld binnen wettelijke termijn opgenomen. Dit wordt verderop in deze casestudy behandeld.

Ook van de klachten wordt regelmatig een analyse gemaakt. Ook dit wordt verderop in de casestudy behandeld.

3-3 realisatie algemene servicenormen

De gemeente beschikt niet over informatie over de realisatie van de algemene servicenormen.

De meeste gesprekken bij Werkpleinen en het Jongerenloket vinden plaats op uitnodiging. De wachttijden bij de receptie en servicebalies worden niet geregistreerd.

Alleen over de telefonische bereikbaarheid is enige informatie beschikbaar.¹⁰ Uit drie gemeentelijke documenten valt op te maken dat er (in ieder geval) in 2010 en 2014 problemen waren met de telefonische bereikbaarheid.¹¹ Meerjarige cijfers over telefonie zijn echter schaars. Over wachttijden en aantal keren doorverbinden is geen informatie beschikbaar. Wel zijn voor 2013 tot en met 2015 de percentages tijdig teruggebeld beschikbaar. Daarin is een duidelijke stijging zichtbaar (tabel 3-1).

tabel 3-1: tijdig teruggebeld - cluster W&I

| jaar | tijdig teruggebeld (%) |
|------|------------------------|
| 2008 | - |
| 2009 | - |
| 2010 | - |
| 2011 | - |
| 2012 | - |
| 2013 | 61 |
| 2014 | 96 |
| 2015 | 99 |

⁹ Gemeente Rotterdam, aanbestedingsbrief Monitor W&I 2015, 6 oktober 2015, p. 5.

¹⁰ De afdeling meldt hierover "In de bereikbaarheid van het domein inkomen speelt het zogenaamde serviceteam (onderdeel van de afdeling Beheer inkomen) als tweedelijns telefonievoorziening een centrale rol. Als 14010 een vraag niet kan beantwoorden, worden de bellers naar dit serviceteam doorgeschakeld. Zij geven antwoord of maken een terugbelnotitie. Deze terugbelnotities worden binnen 24 uur uitgevoerd door de teams waar de vraag beantwoord moet worden. Er is wekelijkse managementinformatie over de bereikbaarheid van dit serviceteam en over het aantal terugbelnotities dat tijdig wordt afgehandeld door de teams. De cijfers hebben een duidelijke stijging laten zien en op dit moment bereiken we met deze werkwijze een bovengemiddelde bereikbaarheid van het inkomen domein." (memo W&I inzake 'Beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer d.d. 13 april 2016', 26 mei 2016).

¹¹ Gemeente Rotterdam (SoZaWe), 'Klanttevredenheidsonderzoek 2010. Een onderzoek naar de tevredenheid van klanten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam', maart 2011, pp. 9-10; gemeente Rotterdam, 'Jaarstukken 2014 Programmarekening', p. 31; memo wethouder Werkgelegenheid en Economie, 18 november 2014, p. 2.

3-4 realisatie productspecifieke servicenormen

De wettelijke norm is dat een uitkeringsaanvraag in principe binnen acht weken (56 dagen) is beoordeeld (de behandeltermijn).¹² Tussen 2008 en 2015 blijft de doorlooptijd (periode van aanvraag tot besluit) gemiddeld onder deze termijn. Uitzondering is het jaar 2014, waarin de doorlooptijd gemiddeld precies 56 dagen was (tabel 3-2).

tabel 3-2: doorlooptijd en behandeld binnen termijn

| jaar | aantal | doorlooptijd (dagen) | binnen termijn (%) |
|------|--------|----------------------|--------------------|
| 2008 | 11.361 | 35,5 | 79 |
| 2009 | 15.680 | 52,6 ¹³ | 74 |
| 2010 | 11.785 | 41,1 | 83 |
| 2011 | 11.087 | 25,9 | 97 |
| 2012 | 12.767 | 45,8 | 84 |
| 2013 | 16.587 | 53,4 | 72 |
| 2014 | 21.072 | 56,0 | 74 |
| 2015 | 19.058 | 40,6 | 90 |

De gemiddelde doorlooptijd varieert sterk per jaar. Opvallend is de korte doorlooptijd in 2011. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in dat jaar het aantal aanvragen ongeveer gelijk bleef aan het jaar ervoor. De gemiddelde doorlooptijd was hoog in de jaren 2009, 2013 en 2014. In elk van die jaren steeg het aantal aanvragen fors (+30%) ten opzichte van het jaar ervoor. Er is een lichte samenhang tussen doorlooptijd en aantallen: de gemiddelde doorlooptijd neemt toe als het aantal aanvragen toeneemt. In jaren met een hoge gemiddelde doorlooptijd is het percentage dat binnen de termijn is afgehandeld relatief laag.

Daarnaast hanteert cluster W&I de norm dat 90% van de aanvragen binnen de termijn wordt afgehandeld.¹⁴ Deze norm wordt alleen in 2011 en 2015 gehaald.

3-5 resultaten klanttevredenheidsmetingen

De gemeente beschouwt de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening.¹⁵

¹² In twee situaties kan de beslistermijn langer dan acht weken zijn: als iemand bij de aanvraag de verplichtingen niet nakomt, dan kan de gemeente een aanvultermijn geven waarbinnen de aanvrager wordt gevraagd om dat alsnog te doen. De beslistermijn van acht weken wordt dan verlengd met de aanvultermijn die de gemeente heeft gegeven. Als het de gemeente niet lukt om binnen acht weken een beslissing op de aanvraag te nemen, dan kan zij deze termijn één keer verlengen. De aanvrager ontvangt hierover een schriftelijk bericht van de gemeente.

¹³ De werkelijke gemiddelde doorlooptijd was in 2009 waarschijnlijk iets lager. Van een aantal aanvragen was in dat jaar geen einddatum vastgelegd, maar er zijn indicaties dat die aanvragen gemiddeld een wat lagere doorlooptijd kenden dan 52,6 dagen.

¹⁴ Memo wethouder Struijvenberg (Werkgelegenheid en Economie), 18 november 2014.

¹⁵ In het stedelijk kader dienstverlening is o.a. vermeld: "De mate van tevredenheid van onze klanten over de digitale en telefonische service en de service via gemeentelijke publieksbalies geeft een globaal beeld over de dienstverlening. De gemiddelde score op de klanttevredenheid over deze

Klanttevredenheidsmetingen zijn eveneens een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001.

In 2010 is de tevredenheid van klanten van SoZaWe onderzocht. Sindsdien niet meer.¹⁶ In 2010 waardeerden de klanten de kwaliteit van de dienstverlening van de gehele dienst SoZaWe met een gemiddeld rapportcijfer van 6,7. Dat resultaat week nauwelijks af van 2007 en 2005, zo blijkt uit het onderzoek uit 2010.

tabel 3-3: algehele klanttevredenheid SoZaWe

| | gemiddeld rapportcijfer |
|------|-------------------------|
| 2005 | 6,7 |
| 2007 | 7,0 |
| 2010 | 6,7 |

bron: gemeente Rotterdam (SoZaWe), 'Klanttevredenheidsonderzoek 2010', 2011, p.9.

3-6 klachten

Gegronde klachten en bezwaren zijn een indicatie dat de kwaliteit van dienstverlening onvoldoende is geweest. Een analyse van de klachten draagt daarom bij aan het verbeteren van klantprocessen. Een klachtenprocedure is bovendien een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. Doel van de procedure is het verkrijgen van feedback, zodat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

Bij de gemeente Rotterdam kunnen klachten via twee wegen worden ingediend. Klachten over gemeentelijke dienstverlening dienen in eerste instantie bij de gemeente te worden ingediend. Leidt dit niet tot een bevredigend resultaat, dan kan vervolgens een klacht bij de ombudsman worden ingediend.

Van 2008 tot 2012 werden klachten over SoZaWe jaarlijks globaal geanalyseerd. Alle afgehandelde klachten werden doorgestuurd naar contactpersonen in de uitvoering. Daarnaast gingen de aantallen naar het management van de verschillende uitvoerende afdelingen.¹⁷ Sinds 2012 hanteert het cluster het systeem Topdesk om klachten te registreren en de afhandeling te volgen. Met de invoering hiervan is een betere indeling van klachten gemaakt en zijn betere rapportages mogelijk.¹⁸ Sinds 2012 worden de klachten over W&I geanalyseerd en verwerkt in interne managementrapportages ('Dashboard') die ook met de medewerkers worden besproken.

aantallen klachten

dienstverlening is een 7. De komende 4 jaar borgen we ten minste deze klanttevredenheid en hebben we de ambitie om de kwaliteit van de dienstverlening nog verder te verbeteren. Over twee jaar wordt bezien of we de ambitie richting een 7,5 kunnen brengen." (p. 3). In het masterplan Dienstverlening werd een klanttevredenheid van 7,5 nagestreefd.

¹⁶ Deze afdeling geeft in een reactie op de concept-casestudy aan dat vanaf 2015 de tevredenheid wordt gemeten (met een andere methodiek), maar heeft deze gegevens niet aan de rekenkamer aangeleverd.

¹⁷ E-mail medewerker, 28 april 2016.

¹⁸ Telefoongesprek medewerker, 23 februari 2016.

Het percentage gegronde klachten schommelt in de onderzoeksperiode rond de 30%, zo laat tabel 3-4 zien. Negatieve uitzonderingen zijn 2013 (44%) en 2014 (49%).

tabel 3-4: klachten Werk en Inkomen

| jaar | aantal | gegrond (%) |
|------|--------|-------------|
| 2008 | 2.409 | 28 |
| 2009 | 3.592 | 36 |
| 2010 | 3.770 | 30 |
| 2011 | 2.403 | 31 |
| 2012 | 2.402 | 35 |
| 2013 | 3.512 | 44 |
| 2014 | 3.015 | 49 |
| 2015 | 1.370 | 33 |

De afdeling verklaart de daling van klachten in 2015 doordat in 2014 diverse maatregelen zijn genomen, zoals het wegwerken van achterstanden bij Beheer inkomen (bijzondere bijstand aanvragen), Intake (aanvragen bijstand), klachtafdeling (aantal openstaande klachten) en het sturen op bereikbaarheid en terugbellen.¹⁹

Uit de Dashboards 2013 tot en met 2015 blijkt dat steeds een grote meerderheid (veelal meer dan 80%) van de klachten gericht is op Beheer Inkomen en Toetsing en Toezicht -Intake. Voor die drie jaren is informatie beschikbaar over het aantal klachten met betrekking tot domein Inkomen.²⁰ Hieruit blijkt ook dat de daling van klachten voor W&I in 2015 (zie tabel 3-4) voor het overgrote deel gevolg is van een daling in klachten voor domein Inkomen.

tabel 3-5: klachten domein Inkomen

| | aantal | gegrond (%) |
|------|--------|-------------|
| 2013 | 2.611 | 49 |
| 2014 | 2.605 | 53 |
| 2015 | 1.032 | 40 |

Bron: CMK Dashboards Klachten W&I tertalen 1 t/m 3 van 2013 t/m 2015.

Voor de jaren 2008, 2009 en 2010 is informatie beschikbaar over de top drie van gegronde klachten met betrekking tot servicenormen en productaspecten (tabel 3-6 en 3-7).

tabel 3-6: top 3 gegronde klachten over servicenormen (%)

¹⁹ Gemeente Rotterdam, memo W&I inzake 'Beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer d.d. 13 april 2016', 26 mei 2016.

²⁰ (Beheer Inkomen en Toetsing en Toezicht - Terugvordering &Verhaal en Intake)

| jaar | 1 | 2 | 3 |
|------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2008 | afhandeltermijn (47) | bejegening (23) | info-voorziening (22) |
| 2009 | afhandeltermijn (61) | info-voorziening (32) | bejegening (22) |
| 2010 | afhandeltermijn (59) | bereikbaarheid (42) | info-voorziening (22) |

Het is duidelijk dat van 2008 tot en met 2010 de meeste klachten met betrekking tot servicenormen over afhandeltermijn, informatievoorziening en bejegening gaan. De meeste klachten over productaspecten gaan over uitbetaling, berekening en stopzetting.

tabel 3-7: top 3 gegronde klachten over productaspecten (%)

| jaar | 1 | 2 | 3 |
|------|------------------|------------------|-----------------------|
| 2008 | uitbetaling (42) | berekening (30) | stopzetting (22) |
| 2009 | uitbetaling (47) | berekening (27) | stopzetting (21) |
| 2010 | uitbetaling (34) | stopzetting (27) | aanvraag innemen (23) |

De ombudsman constateert in 2015 dat een deel van de bijstandsuitkeringsgerechtigden angstig en terughoudend is om zijn onvrede kenbaar te maken en niet altijd een officiële klacht durfde in te dienen uit vrees voor de gevolgen, bijvoorbeeld korting op hun uitkering.²¹

In het kader van dit rekenkameronderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van de Cliëntenraad W&I. Zij delen de constatering van de ombudsman dat uitkeringsgerechtigden soms afzien van het indienen van een klacht. Zij zien daarvoor twee redenen. Enerzijds vrezen sommige mensen dat een klacht indienen gevolgen zou hebben voor de uitkering. Anderzijds is het voor veel mensen – met name laaggeletterden – een drempel dat klachten schriftelijk moeten worden ingediend. De vertegenwoordigers van de Cliëntenraad geven aan dat veel klachten en problemen voortkomen uit onduidelijke dienstverlening en dito procedures (zie kader).

enkele illustratieve voorbeelden van het belang van goede dienstverlening in de praktijk

De gemeente verwacht van iemand in de bijstand dat hij of zij alle informatie doorgeeft die van invloed is op de uitkering, maar het is niet duidelijk welke informatie van invloed is. De inlichtingenplicht is daardoor voor veel mensen in de bijstand een knelpunt, zo geven vertegenwoordigers van de Cliëntenraad Werk en Inkomen aan. Zo is er vaak verwarring over wat behoort tot het toegestane vermogen en wat wordt beschouwd als extra inkomsten. Het is voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de afdeling niet werkbaar als alle veranderingen worden doorgegeven. De Cliëntenraad krijgt signalen dat veel mensen de communicatie met domein Inkomen ervaren als stroef, en vaak subjectief en onduidelijk. Daardoor zien mensen er bij vragen soms vanaf om contact te zoeken.

²¹ Ombudsman Rotterdam, 'Het pad naar werk', 2015, p.4.

Veel werkzoekenden hebben bij de Cliëntenraad aangegeven dat zij bang zijn om via Marktplaats of andere sites iets van hun eigendommen te verkopen om hun rekeningen te kunnen betalen, uit vrees voor boetes. Zij verkopen daarom hun bezittingen op andere (minder zichtbare) manieren. De Cliëntenraad heeft ook meerdere voorbeelden van mensen die verzekeringsgeld ontvangen om ontstane schade te repareren en dat niet opgeven (het is vervanging van vermogen), maar toch vrezen dat dit wellicht tot als inkomsten wordt beschouwd en bij ontdekking leidt tot korting op de uitkering. Zo was er een man die schade kreeg aan zijn auto en het herstel vergoed kreeg door de verzekering. De man beschouwt dit als vervanging van zijn vermogen (de auto had hij opgegeven bij de intake voor de uitkering), maar toch vreest hij consequenties als W&I verneemt dat er geld is uitgekeerd door de verzekering. Een ander voorbeeld is een man die een uitkering kreeg van Schadefonds Geweldsmisdrijven en dat niet opgaf, uit vrees op zijn uitkering te worden gekort.

De medewerkers van W&I geven in een gesprek in het kader van dit rekenkameronderzoek aan dit beeld niet te herkennen, in ieder geval niet voor het inkomensdeel.

afhandeltermijn klachten

De termijn waarin binnen klachten moeten zijn afgehandeld is volgens de wet zes weken. De gemeente meet ook hoe vaak klachten binnen vier weken worden afgehandeld. Hieronder staan per jaar de percentages klachten die binnen deze perioden zijn afgehandeld.

tabel 3-8: percentage klachten binnen termijn afgehandeld

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| binnen zes weken | 98 | 97 | 93 | 94 | 94 | 92 | 59 | 94 |
| binnen vier weken | 92 | 92 | 82 | 87 | 87 | 93 | 48 | 79 |

bron: e-mail medewerker, 13 juni 2016

In de afhandeltermijn was een kleine dip in 2010 en een grote dip in 2014.

klachten bij de ombudsman

Klachten over gemeentelijke dienstverlening moeten in eerste instantie bij de gemeente worden ingediend. Leidt dit niet tot een bevredigend resultaat, dan kan een klacht bij de ombudsman worden ingediend.

Een groot deel van de klachten bij de gemeentelijke ombudsman is afkomstig van Werk en Inkomen (25% in 2013, 33% in 2014 en 25% in 2015). Beheer Inkomen staat al sinds 2010 in de top 5 van klachtenleveranciers van schriftelijke en spreekuurklachten van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam, meestal op de 2^e plaats (tabel 3-9).

tabel 3-9: aantal klachten bij Ombudsman Rotterdam over Beheer Inkomen

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------|-------------------|-------------------|------|------|------|------|
| Beheer Inkomen | 232 ²² | 236 ²³ | 252 | 249 | 439 | 425 |

bron: jaarverslagen Ombudsman Rotterdam 2010 tot en met 2015.

De klachten gaan doorgaans over het uitblijven van beslissingen op bijstandsaanvragen, onbereikbaar zijn en niet terugbellen. Het aantal klachten in 2014 en 2015 is aanmerkelijk hoger dan in de jaren daarvoor.

De ombudsman constateert in het jaarverslag 2014 dat de stijging van de klachten bij de ombudsman geheel voor rekening komt van W&I en dan met name voor zover het de bijstandsuitkering betreft. In dit verband geeft het aan: "De ombudsman heeft nog nooit zo veel wanhopige burgers gezien als in het afgelopen jaar."²⁴

bezwaren

Het aantal bezwaarschriften stijgt gestaag tussen 2008 en 2013 en stijgt flink in 2014 en 2015 (tabel 3-10). Het aantal gegronde bezwaren fluctueert sinds 2010 echter steeds rond de 30%. Het absolute aantal gegronde bezwaren is in 2014 en 2015 flink hoger dan in de jaren ervoor.²⁵ Dat is mogelijk (deels) te verklaren door het relatief hoge aantal aanvragen in die jaren (zie daarvoor tabel 2.1).

tabel 3-10: bezwaarschriften W&I (inkomensdeel)

| jaar | totaal aantal | gegrond of tegemoetgekomen |
|------|---------------|----------------------------|
| 2008 | 4.736 | 1.942 (41%) |
| 2009 | 4.739 | 1.896 (40%) |
| 2010 | 5.463 | 1.967 (36%) |
| 2011 | 6.031 | 1.930 (32%) |
| 2012 | 6.099 | 1.830 (30%) |
| 2013 | 6.444 | 1.998 (31%) |
| 2014 | 7.760 | 2.561 (33%) |
| 2015 | 9.008 | 2.702 (30%) |

ervaringen ABC

²² Afhandeling klachten over SoZaWe, exclusief Kredietbank, Individuele Voorzieningen, Stedelijke zorg, Jongerenpas en Rotterdampas.

²³ Zie vorige noot.

²⁴ Jaarverslag ombudsman 2014, p.20.

²⁵ Overigens zijn W&I en JDR in september 2015 gestart met een traject om het aantal bezwaarschriften terug te dringen (gemeente Rotterdam, notitie van afdeling Toetsing en Toezicht, Cluster W&I, betreffende stand van zaken verbeterbord terugdringen bezwaar, 14 april 2016).



De Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC) geeft aan dat er lange tijd problemen waren rond de ontvangstbevestiging. In 2011 constateert de ABC dat bij het inleveren van stukken cliënten niet altijd een ontvangstbevestiging kregen. "Dit leidt op de hoorzitting bij bezwaarschriften vaak tot een bewijstechnisch onmogelijke situatie. Als reactie op deze voorlopige aanbeveling is het verstrekken van een ontvangstbevestiging opgenomen in de servicenormen van SoZaWe. (...)" (ABC jaarverslag 2011, pp. 54-55). In haar jaarverslag 2012 constateerde de ABC dat de afgesproken werkwijze nog niet in alle gevallen wordt opgevolgd." (ABC jaarverslag 2012, p. 47). In 2013 is het nog niet opgelost: "Het is bezaar medewerkers van Juridische Diensten in 2013 meer dan in voorgaande jaren opgevallen dat bezaarmakers gevraagde stukken aantoonbaar wel geleverd hadden, maar deze niet door W&I geregistreerd waren of zich in het dossier bevonden. Voor telefonische contacten van werkzoekenden naar W&I komt dat ook voor." (ABC jaarverslag 2013, p.37). In het jaarverslag 2014 wordt dit probleem niet meer genoemd.

3-7 conclusie

Op basis van de klachten, bezwaarschriften, doorlooptijden van aanvragen en aanvullende gesprekken komt de rekenkamer tot de conclusie dat kwaliteit van de dienstverlening rond bijstandsuitkeringen wisselt per jaar, maar met name in de jaren 2009, 2013 en 2014 relatief matig was. In 2015 was er weer een verbetering zichtbaar.

De rekenkamer heeft op 19 april 2016 met medewerkers van W&I een aantal potentiële oorzaken van de ontwikkeling in de kwaliteit van dienstverlening besproken. De medewerkers herkenden het beeld dat de kwaliteit van dienstverlening matig was in 2009, 2013 en 2014 en dat in 2015 voor wat betreft de doorlooptijden en klachten een verbetering zichtbaar was.

De kwaliteit van de dienstverlening rond de bijstandsuitkering werd tussen 2008 en 2016 slechts beperkt onderzocht door het cluster. Er is – behoudens over klachten en telefonische bereikbaarheid - vrijwel geen informatie op basis waarvan kan worden nagegaan of de dienstverlening gedurende de onderzoeksperiode voldoet aan de algemene servicenormen van de gemeente. Verder is de klanttevredenheid in die periode alleen in 2010 onderzocht. De afdeling geeft aan dat medio 2015 klantonderzoek structureel is opgepakt.

4 oorzaken ontwikkeling dienstverlening

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat mogelijke verklaringen zijn voor de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Op 19 april 2016 besprak de rekenkamer met medewerkers van de W&I een aantal potentiële oorzaken van de ontwikkeling in de kwaliteit van dienstverlening. Hun toelichtingen zijn hieronder waar relevant meegenomen.

4-2 variatie in hoeveelheid werk en in (tijdelijke) bezetting

Het aantal aanvragen verschilt fors per jaar. Dat is sterk afhankelijk van de economische situatie en nauwelijks te beïnvloeden door de gemeente. Er lijkt een sterke samenhang te bestaan tussen het aantal aanvragen en de kwaliteit van dienstverlening: in 2009, 2013 en 2014 nam het aantal aanvragen fors toe ten opzichte van het jaar ervoor en dat zijn ook de jaren waarin de kwaliteit van dienstverlening een dip vertoonde.²⁶

Ook de omvang van de formatie varieerde in de onderzoeksperiode flink. De totale inzet (fte vast plus fte inhuur) was van 2008 tot en met 2010 vrij constant, daalde van 2011 tot 2014 en nam weer toe in 2014 en in 2015 (tabel 4-1).²⁷

tabel 4-1: aantallen aanvragen, fte vast en fte inhuur

| jaar | aanvragen | fte vast | fte inhuur | fte totaal | aanvragen/fte |
|------|-----------|----------|------------|------------|---------------|
| 2008 | 11.361 | 594,3 | 84,7 | 679,0 | 16,7 |
| 2009 | 15.680 | 564,2 | 98,1 | 662,3 | 23,7 |
| 2010 | 11.785 | 595,5 | 77,2 | 672,7 | 17,5 |
| 2011 | 11.087 | 522,0 | 6,9 | 528,9 | 21,0 |
| 2012 | 12.767 | 486,8 | 0,9 | 487,7 | 26,2 |
| 2013 | 16.587 | 449,4 | 22,1 | 471,5 | 35,2 |
| 2014 | 21.072 | 453,4 | 132,2 | 585,6 | 36,0 |
| 2015 | 19.058 | 458,9 | 176,9 | 635,8 | 30,0 |

bron: e-mail W&I, 17 juni 2016

²⁶ Het aantal aanvragen nam in 2013 en 2014 fors toe. De gemiddelde doorlooptijd in 2014 was nog maar net binnen de norm. Het aantal klachten steeg flink in 2013 en 2014. Het aantal bezwaarschriften steeg fors vanaf 2014.

²⁷ De afdeling geeft in een reactie op een conceptversie van deze casestudy aan dat in deze formatiecijfers naast de mensen die verantwoordelijk zijn voor de aanvragen ook mensen zijn opgenomen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de uitkering, en dat het aantal aanvragen per fte daarom mogelijk misleidend kan werken. Het gaat hier echter om de trendmatige ontwikkeling in de loop der jaren, en niet zozeer om de absolute verhouding tussen werkaanbod en fte in specifieke jaren.

De vaste formatie nam af van 2008 tot en met 2013 (met uitzondering van een kleine stijging in 2010) en bleef vanaf 2013 ongeveer gelijk. Deze schommelingen in vaste formatie zijn niet consequent opgevangen door inhuur: de inhuurcijfers zijn laag in 2011 tot en met 2013 (jaren waarin de vaste formatie afnam) en hoog in 2014 en 2015 (jaren waarin de vaste formatie ongeveer gelijk bleef).

Het aantal aanvragen per fte was relatief hoog in de jaren dat de dienstverlening een dip vertoonde (2009, 2013 en 2014), al was dat aantal ook relatief hoog in 2015 toen de dienstverlening weer licht verbeterde.

In 2013 en 2014, de jaren waarin de dienstverlening van mindere kwaliteit was, zijn deels ook jaren waarin de formatieve inzet relatief klein was. Toch is de samenhang niet volledig eenduidig. Immers, ook in 2009 was de kwaliteit van de dienstverlening relatief beperkt, maar was de bezetting bijna op zijn hoogst. In 2012 was de bezetting op zijn kleinst, maar was de kwaliteit van de dienstverlening niet op zijn slechtst. Ook in een formatieonderzoek is geconcludeerd dat de bezuinigingen niet hebben geleid tot onvoldoende prestaties (zie tekstkader).

formatieonderzoek Berenschot 2014

In 2014 onderzocht Berenschot de formatie van cluster W&I. Dat jaar bleek de formatieomvang van het cluster iets lager dan het gemiddelde in Nederland (Berenschot "Formatienormering Cluster W&I" 2014, p.5). Berenschot heeft met een simulatie laten zien dat de formatie binnen W&I van 2008 tot en met 2013 (o.b.v. de gerealiseerde volumes) onder het niveau van 2014 lag (p.14). Verder werd geconstateerd dat het onderdeel Inkomensintake niet uitkwam met de formatie en dat er achterstanden waren die met externe inhuur werden weggewerkt. De knelpunten zouden mogelijk zijn ontstaan in 2012 toen flink op de organisatie is bezuinigd. De bijstelling van de formatie in de jaren erna ging volgens Berenschot niet gelijk op met de stijging van het bijstandsvolume. Berenschot voegt daar aan toe: "Hoewel de formatie in vergelijking met andere gemeenten lager is, concluderen wij niet dat daardoor {door onderdeel inkomensintake} onvoldoende prestaties worden geleverd." (Berenschot "Formatienormering cluster W&I", 2014, p.5).

Ook bij Beheer Inkomen is de formatie relatief kleiner. Daarvan constateert Berenschot dat onderdeel Beheer Inkomen de oplopende werklust als gevolg van het oplopende volume niet kan opvangen. Dat leidde tot oplopende voorraden en knelpunten. Beheer Inkomen verwachtte eind 2014 de uitvoering weer op orde te hebben. (p.8). De afdeling geeft aan dat er – mede naar aanleiding van het onderzoek door Berenschot – ca 27 fte formatie is toegevoegd aan het domein Inkomen.²⁸

De medewerkers hebben de rekenkamer aangegeven aan dat bij een toename van het aantal aanvragen de capaciteit, met name bij de intake teams, wordt vergroot door externe inhuur en door inzet van herplaatsingskandidaten. Het werven en inwerken vergde tijd en ook dat heeft volgens de medewerkers de dienstverlening beïnvloed.²⁹ Er is momenteel sprake van een pilotproject bij de beheerteams om een aantal uitzendkrachten centraal in te werken, zodat ze snel kunnen worden ingezet. De rekenkamer stelt evenwel vast dat in lang niet alle jaren waarin relatief veel is ingehuurd, de kwaliteit van dienstverlening minder is. Sterker, deze is juist ook

²⁸ Memo W&I inzake 'beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer d.d. 13 april 2016', 26 mei 2016.

²⁹ Interview medewerkers, 19 april 2016.

relatief klein in een jaar waarin er nauwelijks is ingehuurd (2013). Er is dan ook geen relatie te leggen tussen de omvang van de inhuur en de kwaliteit van de dienstverlening.

4-3 organisatorische wijzigingen

4-3-1 domeinscheiding

Sinds de start van de Werkpleinen in 2007 is er een domeinscheiding tussen Werk en Inkomen.³⁰ De Algemene Bezwaarschriftencommissie constateert in haar jaarverslag dat in 2010 de samenwerking tussen beide domeinen onder de maat was.³¹ In het jaarverslag 2012 constateerde de ABC dat de communicatie tussen de domeinen Werk en Inkomen nog niet adequaat is.³² In de latere jaarverslagen komt de ABC hier niet meer op terug.

Cliëntenraad Werk en Inkomen over de domeinscheiding

De Cliëntenraad Werk en Inkomen constateert dat er in de praktijk nog steeds een te strikte scheiding is van Werk en Inkomen en dat de afdelingen onvoldoende samenwerken en overleggen. Vooral mensen van domein Werk hebben contact met de klant. Ook als er iets speelt rond inkomen benaderen mensen daarom vaak het domein Werk, maar de mensen daar onderhouden onvoldoende contact met de mensen van Inkomen en vice versa. Dit heeft als gevolg dat vragen van cliënten onvoldoende worden opgepakt.

Vertegenwoordigers van de Cliëntenraad merken nadrukkelijk dat de gemeente er naar streeft de dienstverlening te vereenvoudigen en verduidelijken. Een knelpunt in de dienstverlening is dat direct persoonlijk contact niet eenvoudig is: men kan medewerkers niet direct bellen of mailen, dat moet via 14010 of de afdelingsmail. Daarbij is er ook geen vaste contactpersoon, maar wisselende medewerkers en dat leidt soms tot miscommunicatie.

De Ombudsman Rotterdam constateerde in 2015 dat de aanvrager van een bijstandsuitkering bij elke stap die volgt op zijn aanvraag, een andere medewerker ontmoet en dat aanvragers hierdoor herhaaldelijk opnieuw hun verhaal moeten doen. De ombudsman geeft hierbij aan "Als er iets misgaat of niet goed loopt, voelen zij zich van 'het kastje naar de muur gestuurd'. Als zij een afspraak hebben met een medewerker van Werk blijkt het niet mogelijk ook een vraag te stellen over Inkomen."³³

De mate waarin dit een rol speelt of speelde in de kwaliteit van dienstverlening is op basis van de beschikbare informatie echter niet vast te stellen.

³⁰ Memo W&I inzake 'Beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer d.d. 13 april 2016', 26 mei 2016.

³¹ "In het 'no man's land' is nauwelijks sprake van overlap of raken de domeinen elkaar niet. Zo hebben de domeinen geen toegang tot elkaars systemen 'RAAK' en 'Socrates'. Daardoor zijn de gegevensverzameling, rapportage en besluitvorming niet altijd van hoog niveau. (...) De ABC is van mening dat dit tot minder bezwaarschriften zou kunnen leiden." (ABC jaarverslag 2010, p.45.). De commissie beval dan ook een betere communicatie en afstemming tussen de domeinen aan: "Dit kan het nodige ongenoegen en misverstanden voorkomen" (ABC jaarverslag 2010, p.58).

³² Jaarverslag ABC 2012, p. 46.

³³ Ombudsman Rotterdam "Het pad naar werk", 2015, p. 5.

4-3-2 minder fysieke balies

De fysieke bereikbaarheid van W&I is verminderd, doordat sinds 2012 het aantal fysieke balies is afgenomen van vijf naar twee. Het is aannemelijk – maar niet onderzocht in dit onderzoek – dat onder de bijstandsgerechtigden relatief veel laaggeletterden zijn en mensen die de Nederlandse taal minder goed beheersen. Voor hen is het waarschijnlijk prettiger om in fysiek contact (bij een fysieke balie) de zaken rond de bijstandsuitkering te regelen. Er is echter geen informatie waarmee kan worden getoetst in hoeverre dit een rol speelt in (de waardering van) de kwaliteit van dienstverlening. De gemeente heeft geen informatie over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de werkpleinen.

4-4 organisatiecultuur en leiderschap

bejegening

De organisatie heeft aandacht voor de bejegening van de klant en geeft aan de medewerkers hierin te coachen en te trainen.³⁴ Bejegening stond in 2008, 2009 en 2010 echter steeds in de top drie van gegronde klachten. Er is geen inzicht in de aard van de klachten in de jaren erna. Hierdoor kan de rekenkamer geen uitspraak doen of extra inzet om de bejegening te verbeteren, daadwerkelijk heeft geleid in betere dienstverlening.

sturen op dienstverlening en doorlooptijden

De medewerkers geven aan dat naar aanleiding van de dip in de dienstverlening in 2013 en 2014 sterk is gestuurd op tijdige voorschotverstrekking, telefonische bereikbaarheid en het bewaken van termijnen van aanvragen. Het bewaken van de termijnen gebeurt door de werkljsten (werkvoorraden) waarin met groen/rood is aangegeven welke aanvragen binnen en buiten termijn zijn. Er wordt wekelijks over overlegd. Volgens de medewerkers is het intakeproces nu op orde en wordt bovendien nadrukkelijker aandacht gevraagd voor de klachten.³⁵

De rekenkamer constateert dat dit deels terug is te zien in de cijfers. Zo is het percentage binnen termijn in 2015 flink gestegen. Het aantal klachten daalde in 2014 en (vooral) 2015. Ten aanzien van telefonische bereikbaarheid zijn alleen de percentages tijdig teruggebeld vanaf 2013 bekend. Daarin is een stijging te zien.

MTO's

³⁴ "Klantbejegening is een belangrijk aspect in de dienstverlening bij W&I. Beginnende medewerkers wordt in trainingen geleerd hoe om te gaan met de werkzoekende. Gesprekstechnieken en omgaan met agressie maken daar deel van uit. Tevens worden alle bejegeningklachten door de leidinggevende beoordeeld en worden de medewerkers daarop aangesproken en indien nodig gecoached of wordt hen een verdiepiings- of herhaaltraining aangeboden. Bejegening is ook onderdeel van de gesprekscyclus waarin het functioneren van de medewerker wordt besproken en beoordeeld. In de commissievergadering van 3 september heb ik u toegezegd dat er een werkzoekende tevredenheidsonderzoek uitgevoerd gaat worden. In dit onderzoek zullen ook vragen worden opgenomen over de bejegening." Bron: memo weth. Struijvenberg (Werkgelegenheid en Economie), 18 november 2014. p. 5. De afdeling gaf desgevraagd aan niet op de hoogte te zijn van deze toezegging van de wethouder (e-mail medewerker, 2 mei 2016).

³⁵ "Het grote aantal klachten in 2013 en 2014 werd veroorzaakt door knelpunten in het primaire proces. Achterstanden bij de behandeling van aanvragen levensonderhoud en bijzondere bijstand, gecombineerd met een slechte telefonische bereikbaarheid en niet terugbellen leiden tot veel klachten. Deze knelpunten zijn in 2014 weggewerkt door wat wij nu Rotterdams verbeteren (zogenaamde LEAN methode om resultaten van werkprocessen te verbeteren) noemen. Op 1 januari 2015 werd een situatie bereikt dat de dienstverlening van W&I weer op orde was. Dit is ook met de gemeenteraad gedeeld." (memo W&I inzake 'Beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer d.d. 13 april 2016', 26 mei 2016).

De rekenkamer beschouwt de scores van medewerkertevredenheidsonderzoeken (MTO) als indicatoren van een gezonde organisatiecultuur en ondersteunend leiderschap. De hierover beschikbare gegevens zijn weergegeven in onderstaande tabel.

tabel 4-2: MTO-score algemene tevredenheid

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| SoZaWe/W&I | - | 6,4 | - | 3,5 | - | 6,3 | 6,6 | 6,7 |
| Beheer Inkomen | - | - | - | - | - | 6,0 | 6,2 | 6,4 |

De medewerkers van W&I geven desgevraagd in een gesprek op 19 april 2016 aan dat er altijd al een hoge werkdruk was, maar dat onduidelijk is of die in de loop der jaren is toegenomen. Dit komt doordat de caseload per medewerker door de wijzigingen in taken en organisatorische indeling door de jaren heen niet goed valt te vergelijken. Duidelijk is dat de beschikbare MTO-cijfers niet uitzonderlijk laag zijn, maar ook niet uitzonderlijk hoog zijn en dat de medewerkertevredenheid van Beheer Inkomen in de drie beschikbare jaren een licht opwaartse trend laat zien. Er is geen duidelijk verband met de kwaliteit van dienstverlening.

interne dienstverlening

De rekenkamer beschikt over de resultaten van metingen van de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden. De rekenkamer beschouwt de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden als een indicator van de kwaliteit van de dienstverlening met betrekking tot een de interne dienstverlening op de gebieden informatievoorziening, automatisering en communicatie.

Door de herhuisvesting van gemeentelijke diensten en introductie van het nieuwe werken kunnen de werkplek en werkomstandigheden zijn gewijzigd. De MTO-score is daarom ook een indicator van de kwaliteit van de huisvesting van personeel. In tabel 4-3 zijn de MTO-scores met betrekking tot werkplek en werkomstandigheden weergegeven.

tabel 4-3: MTO-score werkplek en werkomstandigheden

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| SoZaWe/W&I | - | 5,3 | - | - | - | 5,1 | 5,3 | 5,5 |
| Beheer en inkomen | - | - | - | - | - | 4,8 | 4,8 | 5,0 |

De scores in tabel 4-3 zijn niet verbeterd of verslechterd. Er zijn ook geen indicaties uit gesprekken met medewerkers dat de interne dienstverlening op het gebied van de

PIOFACH-taken³⁶ de kwaliteit van de dienstverlening bij het aanvragen van een bijstandsuitkering heeft beïnvloed.

4-5 digitalisering van dienstverlening

Digitalisering kan directe invloed hebben op hoe klanten de dienstverlening ervaren. Sinds 2014 verloopt de aanvraag van een uitkering digitaal via werk.nl. Het is aannemelijk dat onder de bijstandsgerechtigden relatief veel mensen zijn die laaggeletterd zijn en/of de Nederlandse taal minder goed beheersen. Voor hen is het mogelijk lastiger om goed om te gaan met de digitalisering. Het is denkbaar dat voor hen een bezoek aan de balie beter past. Zij kunnen nu echter nog (zo nodig met hulp) op de twee frontofficelocaties het formulier achter een computer invullen. In welke mate deze digitalisering voor de klanten de dienstverlening heeft beïnvloed, valt met de beschikbare gegevens niet vast te stellen.

Digitalisering kan het werk voor de medewerkers vereenvoudigen. Zo vindt sinds 2014 een automatische verificatie plaats van aanvragen door bestandsvergelijking met gegevens van de belastingdienst en GBA. Op termijn zal die verificatie verder verfijnd worden (en werk besparen). Volgens de organisatie speelt digitalisering geen rol in de kwaliteit van de dienstverlening in de periode vanaf 2008 en gaat dat pas komende tijd spelen.³⁷

Wel geven de medewerkers aan dat de invoering van het systeem Socrates per 2009 voor meer werk en mogelijk ook meer klachten heeft gezorgd. In het oude systeem konden de (eerdere) contacten worden geregistreerd, Socrates overschrijft deze, waardoor de klantgeschiedenis met knippen en plakken in het systeem moet worden toegevoegd. Dit maakt zoeken in de klantgeschiedenis bewerkelijk. Verder was het lastiger om managementinformatie uit dit systeem te halen, waardoor leidinggevendenden minder goed in staat waren om te sturen. Verder moesten medewerkers wennen aan het werken met het nieuwe systeem.

De rekenkamer constateert dat de invoering van een nieuw klantsysteem kan leiden tot tijdelijk mindere dienstverlening. Ook is aannemelijk dat het feit dat de klantgeschiedenis in het systeem niet gemakkelijk kon worden bewaard, leidde tot extra werk en kan ook leiden tot meer gegronde bezwaren (als de gemeente niet kan reconstrueren hoe een besluit is genomen). Het is plausibel dat de invoering van het systeem een bijdrage heeft geleverd aan de dip in dienstverlening in 2009.

4-6 beleidsmatige wijzingen, nieuwe wetgeving

De medewerkers geven aan dat de invoering van de fraudewet (2013) wellicht de toename van klachten en bezwaren in 2013 en 2014 verklaart: de gemeente had door deze wet geen beleidsvrijheid meer en moest bij fraude altijd een 100%-boetemaatregel opleggen. Uiteindelijk zijn deze maatregelen teruggedraaid. Verder vergde de in 2011 geplande – maar uiteindelijk niet ingevoerde – huishoudtoets veel tijd van W&I om te voor te bereiden, implementeren en vervolgens weer terug te

³⁶ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting.

³⁷ Gesprek medewerkers, 5 januari 2016.

draaien. De huishoudtoets is teruggekeerd in de Participatiewet in de vorm van de kostendelersnorm. Dit heeft vermoedelijk ook geleid tot meer bezwaren. Daarbij kwamen de invoering van de inspanningsperiode en de reorganisatie in 2012 waardoor volgens de medewerkers met name de voorschotvertrekking en de termijnbewaking ernstig onder druk kwam te staan.³⁸

De rekenkamer constateert dat het implementeren van nieuw beleid uiteraard tijd vergt, al is dat voorzienbaar werk. Het is aannemelijk dat strenger beleid kan leiden tot meer klachten en bezwaren, maar niet tot meer gegronde klachten en bezwaren. De invoering van deze wetten en maatregelen valt weliswaar inderdaad samen met de toename van klachten en bezwaren in 2013 en 2014 en met een toename van het percentage gegronde klachten. Het percentage gegronde bezwaren bleef vrijwel gelijk.

4-7 conclusie

Er bestaat een samenhang tussen het aantal aanvragen en de kwaliteit van dienstverlening: in 2009, 2013 en 2014 nam het aantal aanvragen fors toe ten opzichte van het jaar ervoor, en dat zijn precies de drie jaren waarin de dienstverlening een dip vertoonde. Verder nam het aantal aanvragen in 2015 weer wat af, en in dat jaar was er een verbetering in de dienstverlening zichtbaar.

Er was alleen in 2011 tot 2014 sprake van personele krimp in de vaste formatie, hetgeen niet (consequent) is opgevangen door extra inhuur. Er bestaat geen eenduidig verband tussen de omvang van de totale inzet (vast plus inhuur) en de kwaliteit van dienstverlening in het jaar daarna.

Digitalisering heeft bij deze casestudy geen grote positieve of negatieve invloed op de kwaliteit van dienstverlening, al heeft de invoering van een nieuw computersysteem in 2009 mogelijk bijgedragen aan de tijdelijke dip in de dienstverlening.

Tot slot kan worden geconstateerd dat sturen op dienstverlening en doorlooptijden zich heeft vertaald in betere dienstverleningscijfers in de laatste jaren van de onderzoeksperiode.

³⁸ Gesprek medewerkers, 19 april 2016.

bijlage 1 overzicht geraadpleegde bronnen

Algemene bezwaarschriftencommissie Rotterdam, jaarverslagen 2009 tot en met 2014.

Berenschot, 'Formatienormering cluster Werk & Inkomen Gemeente Rotterdam, augustus 2014.

Cliëntenraad W&I Rotterdam, 'Jaarverslag 2015', januari 2016

Gemeente Rotterdam KwIEO (klachtanalyse) 2008, 2009 en 2010 Centraal Meldpunt Klachten.

Gemeente Rotterdam (SoZaWe) 'Klanttevredenheidsonderzoek 2010, Een onderzoek naar de tevredenheid van klanten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, maart 2011.

Gemeente Rotterdam 'Concept Formatieplan cluster W&I', 6 december 2012.

Gemeente Rotterdam, 'Kadernotitie doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening', december 2014.

Gemeente Rotterdam, CMK, Dashboards Klacht SoZaWe/W&I jaren 2012 tot en met 2015.

Gemeente Rotterdam, memo van Wethouder Struijvenberg (Werkgelegenheid en Economie) aan Commissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid "Voortgangsbericht verbetering dienstverlening W&I", 18 november 2014.

Ombudsman Rotterdam, "Het pad naar werk (rapport re-integratie), 28 mei 2015.

Ombudsman Rotterdam "Verslag van werkzaamheden", 2010 tot en met 2015.

Gemeente Rotterdam, intern memo Reactie W&I op voorlopige aanbevelingen ABC in het kader van Jaarverslag ABC 2015, 1 oktober 2015.

Gemeente Rotterdam "Monitor Werk en Inkomen stand van zaken tot en met augustus 2015", 6 oktober 2015.

Gemeente Rotterdam, notitie van afdeling Toetsing en Toezicht Cluster W&I aan Luc Severijnen betreffende Stand van zaken Verbeterbord terugdringen Bezwaar, 14 april. 2016.

Gemeente Rotterdam, Memo W&I inzake 'Beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer d.d. 13 april 2016', 26 mei 2016.