

Advies

Hoe de regeldruk te verlagen bij de aanvraag van sociale voorzieningen?

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn taken rondom werk en inkomen, zorg en jeugdzorg gedecentraliseerd naar gemeenten. Eén van de doelen van deze drie decentralisaties is om de regeldruk merkbaar te verminderen voor mensen die zorg, hulp, een gemeentelijke, sociale voorziening of financiële ondersteuning willen aanvragen. Ruimte voor maatwerk en de inzet van het keukentafelgesprek moeten ervoor zorgen dat de regeldruk afneemt. Voor de domeinen zorg en jeugdzorg is de verwachting dat de regeldruk in het tweede jaar na invoering (dus vanaf 2016) met circa € 15,5 miljoen afneemt¹. Het voorziene effect in het domein werk en inkomen is beperkter. De verwachte effecten van de Participatiewet zijn nagenoeg verwaarloosbaar².

In de periode van mei 2016 tot en met oktober 2016 hebben wij de regeldruk laten onderzoeken in het toegangsproces tot voorzieningen in het sociaal domein. Welke regeldruk en belemmeringen ervaren mensen bij hun aanvraag op basis van de Wmo, de Jeugdwet of de Participatiewet? Wat is hun beleving daarbij? Met onze monitor 'regeldruk decentralisaties sociaal domein' hebben wij gekeken naar de ervaringen van burgers met het hele toegangsproces, beginnend bij de informatievoorziening en eindigend bij de beslissing en het bezwaar. Onderwerpen zijn de informatieverstrekking (via internet), de gegevensuitwisseling, de aanvraagformulieren, de aanwezigheid van één loket en de inzet van het keukentafelgesprek. Het onderzoeksrapport³ is als bijlage bij dit advies gevoegd. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek komen wij tot een aantal aanbevelingen.

Het wegnemen van knelpunten op het gebied van regeldruk vraagt om inspanningen van het Rijk én lokale overheden. In hoofdstuk 2 schetsen wij het algemene beeld van de uitkomsten en de conclusies van de monitor. Vervolgens komen de belemmeringen aan bod, met een duiding van de mogelijkheden om deze weg te nemen. Sommige aanbevelingen zijn gericht aan het Rijk, andere aan de gemeenten. Daarom zijn de belemmeringen gegroepeerd naar hun oorzaak: rijksregelgeving (hoofdstuk 3), lokale regelgeving (hoofdstuk 4) en lokale uitvoering en dienstverlening (hoofdstuk 5).

¹ Zie Rapport Regeldruk Hervorming Langdurige Zorg, 21 maart 2014 en bijbehorende Brief Staatssecretaris van VWS aan Tweede Kamer van 11 april 2014 kenmerk 360447-119676-DMO.

² Zie de Voorjaarsrapportage Regeldruk 2016 met bijbehorende brief van 16 juni 2016, DGBI-R&I / 16088867. Het totaaleffect van de wet voor burgers en bedrijven is geraamd op € 1,09 miljoen.

³ Rapport Berenschot Regeldruk in het toegangsproces tot het sociaal domein, oktober 2016.

2. Uitkosten van de monitor regeldruk decentralisaties sociaal domein

Algemeen

De monitor laat enerzijds zien dat gemeenten hard aan de slag zijn met het vormgeven van de drie decentralisaties. Anderzijds zien we dat de doelstelling van de decentralisaties om de toegang makkelijker en eenvoudiger te maken, nog niet is bereikt. Dit geldt vooral voor mensen met meerdere zorgvragen (multiproblematiek). Gemeenten erkennen deze uitkomst: het sociale domein en het zorgdomein staan nu nog te veel los van elkaar. Het is 'work in progress'. De ervaren regeldruk in het toegangsproces is voor een groot deel terug te voeren op onvolkomenheden in de lokale uitvoering en dienstverlening. Maar ook wordt de verdere integratie van de domeinen belemmerd door rijksregelgeving. Tot slot kunnen verbeteringen in lokale regelgeving bijdragen aan een lastenluchtere implementatie van de drie decentralisaties. De grootste winst is te boeken via verbeteringen van de lokale uitvoering en dienstverlening, in het bijzonder bij het keukentafelgesprek. Gemeenten zijn op dit terrein overigens al zeer actief. De monitor geeft hier inzicht in aan de hand van vele initiatieven en best practices.

De decentralisaties verlagen de regeldruk niet

De monitor constateert dat de ambitie van het kabinet om de regeldruk in het sociaal domein vanaf 2016 structureel met circa € 15,5 miljoen te verlagen, geen realiteit is geworden. Het algemene beeld is dat mensen niet merken dat de regeldruk in het toegangsproces afneemt. Zij ervaren nog steeds dezelfde complexiteit in de regelgeving, in de informatievoorziening en in de formulieren. Een aanvraag doen kost hen zelfs nog iets méér tijd dan in de periode vóór 2015. Ongeveer 25% van de mensen is ontevreden over hoe zaken nu lopen. Opvallend is verder dat 34% van de mensen geen keukentafelgesprek heeft gehad, terwijl dit gesprek nu juist bedoeld was om de regeldruk bij de aanvraag van een voorziening te verminderen.

De monitor laat zien dat er meer tijd nodig is om de beoogde, merkbare vermindering van regeldruk te realiseren. Verder is het duidelijk dat er verbeteringen nodig zijn op alle onderdelen van het toegangsproces: bij de informatieverstrekking (via internet), de (eenmalige) gegevensuitwisseling, de inrichting van de loketten en de integrale aanpak die start met een keukentafelgesprek.

Geen significante verschillen tussen gemeenten

De monitor constateert geen significante verschillen in regeldruk tussen gemeenten die de taken zelfstandig uitvoeren en gemeenten die hierbij samenwerken met andere gemeenten in één of meerdere domeinen. Ook de omvang van de gemeente levert geen significante regeldrukverschillen op. De knelpunten die de monitor signaleert, komen even vaak voor in grote, middelgrote en kleine gemeenten. Wel ervaren mensen met één hulpvraag minder regeldruk dan mensen met meerdere zorgvragen⁴. Voor hen zijn de regelgeving en de uitvoering een stuk complexer: zij moeten vaker naar meerdere loketten en moeten meerdere formulieren invullen. Al met al zijn zij meer tijd kwijt aan de hele procedure.

⁴ Mensen met multiproblematiek hebben behoefte aan ondersteuning vanuit meer dan één domein. Voorbeelden van multiproblematiek zijn mensen die behoefte hebben aan zowel ondersteuning in het huishouden (zorg) als hulp bij de aanpak van hun schuldenlast (werk en inkomen).

3. Regeldruk door rijksregelgeving

Pas regelgeving aan voor betere informatie-uitwisseling

De monitor laat zien dat mensen nog steeds meerdere malen dezelfde informatie bij hun gemeente moeten aanleveren. En bij andere uitvoeringsinstanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank, het UWV, de Belastingdienst en de zorgverleners. Zo kan een gemeente niet rechtstreeks informatie opvragen bij het UWV wanneer iemand overgaat van een WW-uitkering naar de bijstand. Het gevolg is dat die persoon opnieuw alle informatie moet aanleveren, nu bij de gemeente. Bij aanvragen op basis van de Wmo en de Jeugdwet melden mensen dat zij vaak hun oude indicatie moeten toesturen, omdat deze niet bij hun gemeente bekend is. Soms komt dit door een suboptimale uitvoering van de wet. In andere gevallen levert de regelgeving zelf de blokkade op voor informatie-uitwisseling tussen instanties. Zo ontbreekt er een wettelijke bepaling die de uitwisseling van inkomens- en uitkeringsgegevens tussen UWV en gemeenten ten behoeve van de uitvoering van de Wmo mogelijk maakt. Ook zijn er wettelijke beperkingen bij uitwisseling van medische gegevens tussen instanties.

Wij adviseren deze wettelijke knelpunten nader te onderzoeken en onnodige belemmeringen voor de informatie-uitwisseling tussen instanties weg te nemen.

Regelgeving zorgt ook voor onnodige beperkingen in de mogelijkheden om gegevens te verwerken. Zo mag een gemeente gegevens die mensen aanleveren voor het domein van werk- en inkomen, niet gebruiken voor het domein zorg, en vice versa. De oorzaak hiervan is dat elke afzonderlijke wet in het sociaal domein zijn eigen bepalingen heeft voor de verwerking van persoonsgegevens. De mogelijkheid van 'domeinoverschrijding' is in de regelgeving onvoldoende voorzien. Dat pleit ervoor deze wetten te voorzien van een eenduidige en werkbare grondslag die de uitwisseling en verwerking van gegevens voor een integrale taakuitvoering (werk en inkomen en zorg) mogelijk maakt. Zo kan de wetgever onnodige, meervoudige uitvraag voorkomen.

Wij adviseren in de rijksregelingen voor het sociaal domein een eenduidige en werkbare grondslag op te nemen die uitwisseling en verwerking van gegevens voor een integrale taakuitoefening in het sociaal domein mogelijk maakt.

De toegang tot voorzieningen kan verbeterd worden door de gegevensuitwisseling verder te optimaliseren. Maar gemeenten zeggen niet goed te weten wat juridisch wel en niet mogelijk is. Sommige gemeenten denken geen enkel gegeven van hun inwoners te mogen uitwisselen, terwijl andere gemeenten menen dat zij alle gegevens mogen uitwisselen, als mensen hiervoor toestemming hebben gegeven. De reikwijdte van de wettelijke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein is niet eenduidig. De praktijk laat zien dat gemeenten vaak het zekere voor het onzekere nemen. Zij vragen liever hun inwoners (nogmaals) om de benodigde informatie dan deze op te vragen bij de andere instantie. Dat mensen hierdoor als het ware 'de postbode van de overheid' worden, nemen zij op de koop toe. Dit geldt ook voor situaties waarin informatie over iemand bij andere gemeenten bekend is.

Wij adviseren een handreiking te ontwikkelen die duidelijkheid biedt over de interpretatie en reikwijdte van de wettelijke bepalingen voor de uitwisseling en verwerking van gegevens (Welke gegevens mogen uitgewisseld worden? Onder welke voorwaarden?).

Zorg voor meer samenhang tussen de wetten voor het sociaal domein

Voor een effectieve aanpak van de problemen van inwoners en hun gezinnen is meer samenhang nodig tussen de wetten voor het sociaal domein. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat een integrale aanpak bemoeilijkt wordt door verschillen in de regelgeving voor enerzijds werk en inkomen en anderzijds zorg en jeugdzorg. De Participatiewet is vooral gericht op uniformiteit, handhaving en rechtmatigheid. Terwijl de Jeugdwet en de Wmo zich vooral richten op maatwerk en het goed interpreteren van de zorgvraag. Dit verschil komt duidelijk tot uitdrukking in de 'aanspraken en rechten' van de burger. Waar de Jeugdwet en de Wmo uitgaan van een zorgplicht van de gemeente, laat de Participatiewet zich kenmerken door rechten en plichten van de inwoners. Dit verschil bemoeilijkt een integrale aanpak van problemen van inwoners en hun gezinnen, en leidt indirect tot een toename van de ervaren regeldruk. Dit verschil werkt ook door in de uitvoering door gemeenten. Naast een verschil in benodigde kennis en expertise zijn er ook bij medewerkers verschillen in houding en attitude. Een aantal gemeenten is gestart met het integraal opleiden van medewerkers. Een positieve ontwikkeling die verder ondersteund kan worden.

Dit cultuurverschil kan op twee manieren worden verkleind. Allereerst kunnen gemeenten minder terughoudend zijn in de toepassing van de artikelen 16 en 18 van de Participatiewet. In deze hardheidsclausules staat onder meer dat het college van B&W iemand die geen recht heeft, toch bijstand kan verlenen als hiervoor zeer dringende redenen zijn. Ook staat er in dat de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen zo veel mogelijk worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Zo'n minder terughoudende toepassing van deze hardheidsclausules kan echter slechts een beperkte bijdrage leveren aan het overbruggen van de verschillen. Dit komt omdat het dan altijd gaat over de specifieke individuele omstandigheden van die ene inwoner. De bepalingen bieden geen ruimte voor beleidsmatige toepassing op groepen inwoners. Gelet op de gewenste integrale aanpak in het sociaal domein is dit echter wel nodig. Daarom zouden gemeenten tevens gebaat zijn bij meer experimenteerruimte. Dit stelt hen in staat om maatwerk te leveren, en voorzieningen beter af te stemmen op de behoeften en mogelijkheden van specifieke doelgroepen. Bij goede resultaten kunnen extra bepalingen in de wet worden opgenomen. De experimenteerruimte is dan vooral bedoeld voor een integrale en effectieve aanpak van de meervoudige problematiek van inwoners met inkomens- en zorgvragen.

Wij adviseren de Participatiewet zodanig aan te passen, dat in aanvulling op een minder terughoudende toepassing van individuele hardheidsclausules, ook een integrale benadering voor groepen burgers in het sociaal domein mogelijk wordt. Wij adviseren daarom om gemeenten in de regelgeving meer experimenteerruimte te bieden zodat niet alleen op individuele basis, maar ook in beleidsmatige zin, de gewenste integrale aanpak met de (jeugd)zorgdomeinen kan worden gerealiseerd.

Wij adviseren gemeenten om bij de opleiding en ontwikkeling van medewerkers aandacht te schenken aan de cultuurverschillen in regelgeving en uitvoering, zodat zij in beter staat zijn om effectieve gesprekken met burgers te voeren.

Neem onduidelijkheden weg en verbeter de rechtsbescherming

De laatste stap in het toegangsproces omvat de beslissing door de gemeente en het eventuele bezwaar daartegen door de inwoner, mogelijk gevolgd door beroep.

Voor ruim een derde van de inwoners is het onduidelijk wanneer de gemeente precies een besluit neemt over hun aanvraag en hoe lang ze na het keukentafelgesprek moeten wachten op een definitief antwoord. Ruim 30% van de mensen geeft verder aan dat de beslissing niet altijd voldoende wordt toegelicht. Hierdoor moet iemand extra inspanningen leveren vóór hij of zij bezwaar kan maken. Verder is het voor inwoners niet altijd duidelijk waarom een gemeente een bepaalde afweging maakt en hoe deze tot de beslissing is gekomen. Soms communiceert een gemeente alleen de beslissing, en staat er niet bij waarop deze beslissing is gebaseerd. Ook zijn er mensen die niet goed weten hoe zij bezwaar kunnen maken tegen een beslissing. Deze groep voelt zich onzeker over het – juridische – proces, dat hen te wachten staat.

Tot slot laat de monitor zien dat niet alle inwoners een beschikking ontvangen. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente werkt met een 'afwegingskader' of een 'cliëntondersteuningsplan'. Alhoewel beide zijn bedoeld om te dejuridiseren, moet iemand wel een extra procedurele stap zetten als hij of zij het niet eens is met de beslissing. Een stap die extra regeldruk meebrengt: in dit geval moet iemand dan namelijk eerst de formele beschikking aanvragen waartegen bezwaar openstaat.

De praktijk laat verder zien dat gemeenten ook op het terrein van beslistermijnen en rechtsbescherming verschillend handelen. Deels komt dit door verschillende interpretaties van de toepasselijke regelgeving. Bijvoorbeeld bij de beoordeling wanneer sprake is van een 'aanvraag'. Sommige gemeenten zien het keukentafelgesprek als moment van de aanvraag, voor andere gemeenten is dit de datum van het verslag. Dit leidt in de praktijk tot verschillende beslistermijnen, terwijl dezelfde wettelijke kaders van toepassing zijn.

Deze bevindingen laten zien dat helderheid nodig is om onnodige verschillen in de interpretatie en uitvoering van regelgeving te voorkomen. Zo moet er een eenduidig lijn komen wanneer iets een aanvraag is. Een handreiking kan helpen om de onduidelijkheden in de beslis- en bezwaarfase weg te nemen. Zo'n handreiking kan ook de rechtsbescherming van inwoners ten goede komen. Bijvoorbeeld door daarin vast te leggen hoe gemeenten met een beschikking moeten omgaan als iemand naar een andere gemeente verhuist. Als iemands woonplaats wijzigt, blijft de 'oude' beschikking nog maximaal één jaar geldig. De 'nieuwe' gemeente hoeft dan geen nieuwe beschikking af te geven, maar respecteert de beslissing die de 'oude' gemeente heeft genomen. Met deze en vergelijkbare oplossingen neemt de feitelijke regeldruk af, doordat mensen niet de hele aanvraagprocedure opnieuw hoeven te doen.

Wij adviseren om helderheid te geven over de definities van 'aanvraag' en andere kernbegrippen om verschillen in beslistermijnen te voorkomen. Ook adviseren wij om een handreiking te ontwikkelen voor uniforme beschikkingen die verschillen in de

interpretatie en uitvoering van regelgeving wegnemen en de rechtsbescherming van burgers beter borgen.

4. Regeldruk door lokale regelgeving

Zorg dat alle aanvragers een keukentafelgesprek krijgen in het toegangsproces

Het keukentafelgesprek speelt een belangrijke rol bij het verminderen van de regeldruk in het toegangsproces. De belemmeringen die voortkomen uit de lokale regelgeving, hebben vooral te maken met het keukentafelgesprek met de burger.

Op twee manieren kan een keukentafelgesprek onnodige regeldruk voorkomen:

- Voorafgaand aan zo'n gesprek verzamelt de ambtenaar alle relevante informatie die bij de overheid bekend is. Met een goede voorbereiding kan de gemeente de zorg-, inkomens- en werkbehoefte heel nauwkeurig in beeld brengen. Zo voorkom je onnodige aanvragen en de onnodige uitvraag van reeds bekende gegevens. De aanvrager hoeft dan tijdens en na het gesprek alleen nog maar de ontbrekende – relevante – gegevens na te sturen. Dit heeft een positief effect op regeldruk die inwoners ervaren.
- Het gesprek biedt de mogelijkheid om te komen tot een integrale analyse en aanpak van de problematiek van de aanvrager en zijn gezin. Hoe sneller en hoe beter de problemen worden opgelost, des te minder regeldruk is er voor hem of haar.

De monitor wijst uit dat het keukentafelgesprek nog onvoldoende wordt benut voor een integrale aanpak van problemen. Dit zien gemeenten zelf ook. Ook komt naar voren dat het voor inwoners niet altijd duidelijk is wat het doel van het gesprek is en wat er van hen wordt verwacht, met onnodige regeldruk tot gevolg. Zo kan het voorkomen dat mensen geen stukken bij zich hebben en deze alsnog moeten nasturen. Dat vertraagt de aanvraagprocedure. Of dat mensen de moeite hebben genomen om stukken op te zoeken en mee te nemen, en vervolgens te horen krijgen dat dat helemaal niet nodig was. Een goede bejegening in het gesprek is van groot belang voor de acceptatie door inwoners van de administratieve lasten en de tijd die zij kwijt zijn aan de aanvraag.

Het is daarom goed te constateren dat het keukentafelgesprek in het VNG-model van de verordeningen Wmo en Jeugdwet standaard onderdeel van de procedure is. Voor de Participatiewet is dat nog niet het geval. De uitvoeringspraktijk laat echter zien dat nog niet alle gemeenten het keukentafelgesprek in hun verordeningen hebben verankerd. Dat geldt niet alleen voor de verordeningen over werk en inkomen, maar ook over zorg en jeugdzorg. Dit verklaart waarschijnlijk mede waarom een derde van de respondenten in het onderzoek melden dat zij geen gesprek hebben gehad. Het verdient aanbeveling dat gemeenten die dat nog niet hebben gedaan, de inzet van keukentafelgesprekken in de lokale verordeningen verankeren.

Wij adviseren in de lokale verordeningen als uitgangspunt op te nemen dat er in het toegangsproces altijd een keukentafelgesprek met de aanvrager plaatsvindt.

Borg dat het keukentafelgesprek gaat over alle onderdelen van het sociaal domein

Mensen geven aan dat soms meerdere, afzonderlijke gesprekken zijn gevoerd om alle zorg-, inkomens- en werkbehoefte in beeld te brengen. Deels komt dit door de invulling die gemeenten in de praktijk aan de gesprekken geven. Een gesprek beperkt zich soms uitsluitend

tot de zorg of de ondersteuning waarvoor de aanvraag is gedaan. Dit kan worden verklaard door de gebrekkige samenhang tussen de afzonderlijke terreinen binnen het sociaal domein. Bijvoorbeeld: artikel 5 van het VNG-modelverordening Wmo 2015 bevat een opsomming van zaken waarop de gemeente tijdens het gesprek let. Maar dat is enkel gericht op de Wmo-ondersteuning. Hierdoor bestaat het risico dat issues over het hoofd worden gezien, die wel nodig zijn voor een effectieve en integrale aanpak. Bij mensen met meerdere zorgvragen (multiproblematiek) moeten in de praktijk meerdere gesprekken plaatsvinden. Soms is dat verklaarbaar gezien de aard van de problematiek, maar dat is lang niet altijd zo. In dat geval ervaren mensen onnodige regeldruk die gemakkelijk had kunnen worden voorkomen. Daarom verdient het aanbeveling om aandachtspunten uit de andere domeinen – jeugdzorg, werk en inkomen – uitdrukkelijk te noemen in de opsomming van de VNG-modelverordening Wmo 2015. Voor de verordeningen Jeugd en Participatiewet geldt uiteraard hetzelfde.

Wij adviseren in de verordeningen voor de afzonderlijke onderdelen zorg, jeugdzorg, werk en inkomen in de opsomming van items die tijdens het gesprek aan de orde moeten komen, ook de relevante items uit de andere domeinen op te nemen.

Vraag pas tijdens het gesprek om ontbrekende informatie

Voorafgaand aan het gesprek moet de gemeente onderzoeken welke relevante informatie over de aanvrager al bekend is. Niet alleen in de eigen administratie, maar ook bij andere overheidsinstanties. Het keukentafelgesprek wordt pas effectief als medewerkers van de gemeente al tijdens het gesprek daadwerkelijk over die informatie beschikken. Via de modelverordeningen van de VNG is deze werkwijze inmiddels verankerd. Om onnodige uitvraag bij aanvragers te voorkomen, is het raadzaam tijdens het gesprek zelf gezamenlijk vast te stellen welke gegevens nog ontbreken. De gegevens die de aanvrager nog moet aanleveren, staan dan in het gespreksverslag opgesomd.

Wij adviseren om tijdens het keukentafelgesprek samen met de aanvrager vast te stellen welke gegevens nog ontbreken, en deze pas dan bij de aanvrager op te vragen.

Identificatie tijdens het gesprek

Iedereen moet zich bij een aanvraag kunnen identificeren. Om onnodige regeldruk te beperken, is het gesprek het aangewezen moment om de aanvrager te vragen om zijn of haar identiteitsbewijs. Dan hoeft de aanvrager niet vooraf of achteraf een kopie aan de gemeente toe te sturen of afzonderlijk bij de gemeente langs te gaan.⁵

Wij adviseren de bepalingen in de verordeningen over de identificatieplicht te verduidelijken om te voorkomen dat cliënten voorafgaand aan het gesprek bij de gemeente moeten langskomen of een kopie van hun identiteitsbewijs moeten toesturen.

⁵ Vergelijk ook ons eerder uitgebrachte advies aan de gemeente Beuningen over de verordening Jeugd, zie www.actal.nl. Overigens is het opvragen van kopieën van identiteitsbewijzen ook vanuit optiek van het voorkomen van identiteitsfraude af te raden.

5. Regeldruk door uitvoering en dienstverlening

Bied een passend alternatief voor digitale informatie en dienstverlening

Veel mensen zien en ervaren de voordelen van digitale overheidsdienstverlening. Maar niet voor iedereen is dit de beste oplossing. Er zijn groepen burgers die minder goed met digitale middelen uit de voeten kunnen. Zij dreigen tussen wal en schip te raken als het gaat om communicatie vanuit en contact met de overheid. In het bijzonder gaat het dan om ouderen en minder vaardige en kwetsbare mensen; denk bijvoorbeeld aan analfabeten of digibeten. Uit de monitor blijkt dat juist in het sociaal domein persoonlijk contact te verkiezen is vanwege het gevoelige karakter van de vraagbehoefte en de complexiteit van de regelgeving. Digitale dienstverlening sluit daar soms minder goed bij aan, vinden sommige mensen. Deze kwestie verdient bijzondere aandacht, omdat digitale regelhulpen steeds vaker als een wondermiddel voor de communicatie over complexe regelgeving worden gezien. Digitalisering biedt zeker voordelen om sneller en makkelijker zaken te doen met de overheid. Maar dat neemt niet weg dat de overheid – gezien de uitdrukkelijke behoefte bij de burger – ook voldoende passende alternatieve communicatie-opties moet blijven bieden. Bijvoorbeeld: telefonisch contact met de behandelend medewerker van de gemeente of spreekuren voor burgers.

Wij adviseren om in de informatievoorziening en dienstverlening in het sociaal domein naast de digitale dienstverlening ook voldoende mogelijkheden voor persoonlijk contact te bieden.

Vergroot de vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie

Gemeenten en Rijksoverheid bieden steeds meer informatie digitaal aan. Dit heeft positieve effecten, bijvoorbeeld voor de snelheid en de tijdsafhankelijkheid waarmee burgers informatie kunnen vinden. Een neveneffect is echter het groeiende aantal websites, regelhulpen en digitale voorzieningen. Sommige burgers vinden hierdoor niet meer zo makkelijk hun weg in het digitale bos van de informatievoorziening en dienstverlening. Uit de monitor blijkt dat 30% van de mensen de gemeentelijke website niet heeft bezocht, vóór zij de toegang tot het sociaal domein zochten.

De informatie op deze sites is vaak minder goed te begrijpen voor burgers, omdat het taalgebruik te juridisch en ambtelijk is. Ook blijkt in de praktijk dat Rijk en gemeenten andere begrippen gebruiken dan de burger, bijvoorbeeld 'maatschappelijke ondersteuning' waar mensen op zoek zijn naar 'huishoudelijke hulp'. Steeds meer informatie toevoegen die onvoldoende aansluit bij de belevingswereld van de burger, en een verdere toename van het aantal digitale regelhulpen kunnen ertoe leiden dat de paden in het bos van informatievoorziening die nu nog redelijk begaanbaar zijn, verworden tot paden in een doolhof. En dit geldt niet meer alleen voor ouderen en lager opgeleiden. Verbetering in de communicatie is mogelijk door teksten te testen, ze van tevoren voor te leggen aan gebruikersgroepen. Zo kunnen standaardiconen voor bepaalde onderwerpen – zoals huishoudelijke hulp, jeugdzorg, etc. – gebruikers helpen snel te duiden waarover een pagina of tekst gaat. Ook cliëntondersteuners, die regelmatig burgers helpen bij een aanvraag, hebben baat bij zulke iconen; zeker wanneer zij in meerdere gemeenten inwoners bijstaan. Tot slot kunnen gemeenten overwegen om relevante delen van websites van andere organisaties te

'embedden' in hun eigen website, waardoor alle informatie eenvoudig te raadplegen is zonder dat je alle informatie zelf hoeft te beheren.

Wij adviseren de vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie over het sociaal domein te vergroten door deze eenvoudig te houden en beter aan te laten sluiten bij de belevingswereld en het taalniveau van de doelgroep.

Meer duidelijkheid over rollen bij het gesprek nodig

Uit het onderzoek blijkt dat het voor de cliënt niet altijd duidelijk is wie met welke rol aan de (keuken)tafel zit. Zo laat het rapport voorbeelden zien van cliënten die menen met de gemeente te praten, terwijl het in feite de zorgverlener is die aan tafel zit. Ook is soms niet duidelijk met welk mandaat de gesprekspartners aan tafel zitten. Evenmin is niet altijd duidelijk wie naar het gesprek meegenomen kunnen worden of wie namens de cliënt het woord mag voeren.

Wij adviseren in de gesprekken met cliënten meer duidelijkheid over de rollen van de gesprekspartners te bieden.

Laat het verslag in beginsel als aanvraag dienen

De monitor laat ook zien dat het goed is om het verslag te gebruiken als aanvraag. Veel mensen hebben namelijk grote moeite om de huidige aanvraagformulieren in te vullen. Het gesprek is dan een goede mogelijkheid om de aanvraag samen met de gemeente te doen. Dat voorkomt foutieve of onvolledige aanvragen.

Wij adviseren de aanvraag zoveel mogelijk samen met de aanvrager in te vullen, en het verslag ook als aanvraag te gebruiken.

Verbeter de kwaliteit van de verslagen

De monitor laat zien dat een goede verslaglegging bijdraagt aan een helder beeld van het besprokene en een soepele vervolprocedure. Doordat cliënten weten waar ze aan toe zijn, zijn ze meer tevreden over de dienstverlening en zijn ze minder tijd kwijt om erachter te komen wat nu precies de bedoeling is. Dit vermindert de regeldruk. Tijdens het gesprek krijgen cliënten veel informatie over zich heen, die ze niet altijd in zijn geheel kunnen onthouden. Mensen willen vooral in het verslag terugzien wanneer zijn de volgende handeling of beslissing van de gemeente kunnen verwachten. Daartoe kan de gemeente aan het einde van het gesprek alvast de informatie over de verdere procedure op papier meegeven of digitaal nasturen – afhankelijk van wat het beste bij de aanvrager past.

Wij adviseren de kwaliteit van de verslaglegging te verbeteren door daarin onder meer ook in te gaan op de verdere procedure. Geef direct na het gesprek concrete informatie over de belangrijkste vervolgstappen.

Biedt burgers actief cliëntondersteuning aan

Inwoners hebben recht op cliëntondersteuning in hun contact met de overheid; dit is in de regelgeving verankerd. De monitor laat echter zien dat dit niet bij alle aanvragers bekend is. Ook blijkt dat gemeenten hen niet altijd actief op de mogelijkheid van cliëntondersteuning wijzen. De rol van de cliëntondersteuner blijft in de uitvoeringspraktijk vaak beperkt tot de

aanwezigheid bij het gesprek, terwijl hij of zij ook een actieve rol kan vervullen in de beslis- en bezwaarfase, mede om de rechtsbescherming van de burger te verbeteren.

Wij adviseren burgers voorafgaand aan het keukentafelgesprek te wijzen op de mogelijkheid van cliëntondersteuning.

Optimaliseer uitvoering en dienstverlening, hanteer de informele aanpak

Ook in de uitvoering en dienstverlening zijn verbeteringen mogelijk die de rechtsbescherming van de burger ten goede komen. Bijvoorbeeld:

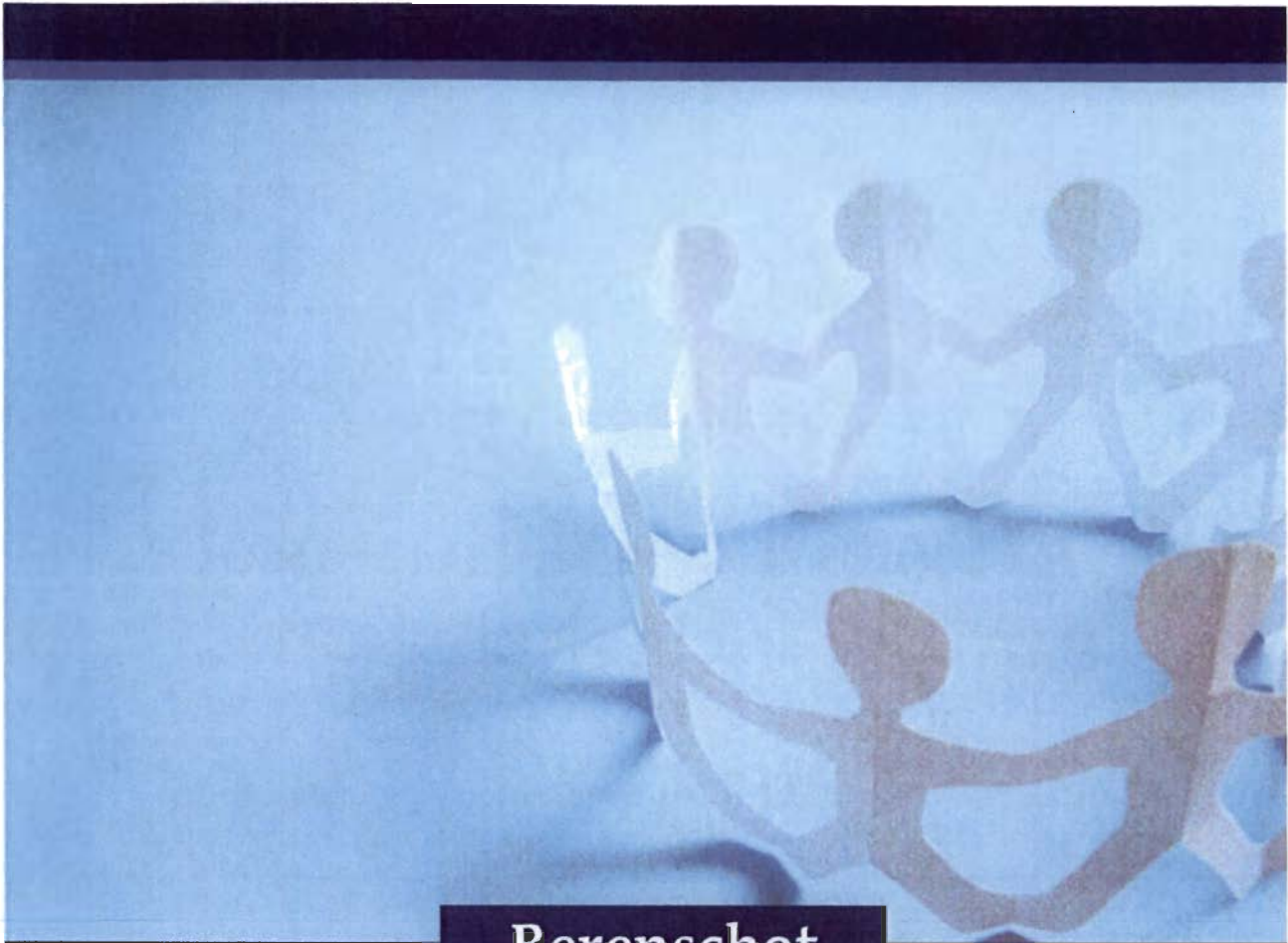
- Gebruik intervisie of casusbesprekingen binnen de gemeente om beoordelingen zo uniform mogelijk te laten verlopen, ongeacht welke medewerker de aanvraag behandelt.
- Geef de cliëntondersteuner een actieve rol bij het keukentafelgesprek, maar ook in de beslis- en de bezwaarfase.
- Introduceer een 'track & trace' systeem waarmee inwoners in elke fase van het proces de stand van zaken in de behandeling van hun aanvraag kunnen zien.
- Maak meer gebruik van mediation (informele aanpak); ga actief met inwoners in gesprek op het moment dat hij of zij een bezwaar wil gaan indienen.

Wij adviseren om verbeteringen in uitvoering en dienstverlening door te voeren, door onder andere de informele aanpak en cliëntondersteuning in de volle breedte in te zetten.

Verbeter communicatie en dienstverlening

De monitor laat zien dat er nog veel winst te behalen is met goede communicatie en dienstverlening. Het blijkt bijvoorbeeld dat burgers die een goed keukentafelgesprek gehad hebben, eerder bereid zijn om een extra formulier in te vullen of iets langer te wachten op een beslissing. Bejegening maakt dus uit. Ook kan de regeldruk verder worden verminderd door een cliëntvolgsysteem te gebruiken, waarmee de gemeente in een oogopslag kan zien of iemand al eerder contact heeft gehad en met wie. Gemeenten kunnen de dienstverlening transparanter maken door 'track & trace' systemen – een module 'lopende zaken' – in te voeren. Aanvragers kunnen dan het verloop van hun aanvraag volgen. Een verdere uniformering van het aanvraagproces kan bijdragen aan kortere doorlooptijden en minder dubbele gegevensuitvraag. De monitor biedt inzicht in vele andere mogelijkheden om de communicatie te verbeteren.

Wij adviseren te bezien hoe de gesignaleerde mogelijkheden voor verbetering van de communicatie kunnen worden geïmplementeerd.



Berenschot

*Regeldruk in het toegangsproces
van het sociaal domein*

EINDRAPPORT

31 oktober 2016

Regeldruk in het toegangsproces van het sociaal domein

Eindrapport

Sofie Berns
Melanie Knieriem
Dirk-Jan Schoneveld
Daniëlle Wuite

31 oktober 2016

Inhoud

1. Inleiding	6	4. Regeldrukbelemmeringen	30
1.1 Aanleiding	7	4.1 Overzicht van belemmeringen	32
1.2 Doel en onderzoeksvragen	8	4.2 Informatievoorziening	33
1.3 Scope van het onderzoek	8	4.3 Aanvraag indienen of melding doen	35
1.4 Werkwijze	9	4.4 Formulieren hulpvraag	39
1.5 Leeswijzer	9	4.5 Beslissingsmoment	42
2. Het toegangsproces	10	5. Oplossingsrichtingen	46
2.1 Wat is er veranderd?	11	5.1 Overzicht van oplossingsrichtingen	47
2.2 Toegangsproces binnen de drie wetten	12	5.2 Uitwerking oplossingsrichtingen	48
2.3 Hoe werkt het toegangsproces?	13	6. Conclusies	58
3. Regeldruk in het toegangsproces	16	6.1 Beantwoording onderzoeksvraag één	59
3.1 Respondentengroep	17	6.2 Beantwoording onderzoeksvraag twee	61
3.2 Informatievoorziening	19	Bijlagen	64
3.3 Aanvraag indienen of melding doen	20	1. Gesprekspartners	
3.4 Formulieren hulpvraag	22	2. Lijst met geraadpleegde bronnen	
3.5 Beslissingsmoment	23	3. Een illustratie van het ideale proces	
3.6 Gehele proces	24		
3.7 Multiproblematiek	26		
3.8 Belangrijkste enquêteresultaten	28		

Inleiding

Hoofdstuk 1

Sommige taken die eerst bij de rijksoverheid of bij de provincie lagen, zijn in 2015 taak van de gemeenten geworden. Het gaat om de jeugdzorg (Jeugdwet), zorg voor langdurig zieken of ouderen (Wet maatschappelijke ondersteuning) en de zorg voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Participatiewet). Het Rijk is niet meer verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken binnen het sociaal domein, maar nog wel stelselverantwoordelijk. De drie decentralisaties zijn sinds 1 januari 2015 van kracht.



1.1 Aanleiding

Algemeen uitgangspunt bij de decentralisaties was dat deze gepaard zouden gaan met een beperking van de regeldruk¹. Ook afzonderlijke beleidsstukken over de drie decentralisatiewetten vermelden het streven naar een vermindering van regeldruk. De decentralisaties zouden er onder meer voor moeten zorgen dat mensen niet meerdere keren hun verhaal moeten vertellen, herhaalde aanvraag van dezelfde informatie en documenten achterwege blijft en gescheiden aanvraag- en intakeprocedures tot het verleden behoren. Uitgangspunten als één gezin, één plan en één regisseur en instrumenten als het keukentafelgesprek zouden moeten bewerkstelligen dat administratieve belemmeringen en bureaucratie verminderen.

Nu de decentralisaties een feit zijn en het eerste stof is neerge-daald, is Actal benieuwd of de regeldruk in het toegangsproces daadwerkelijk is afgenomen voor burgers. Actal heeft Berenschot gevraagd hiernaar onderzoek te doen. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek. Het onderzoek maakt deel uit van de monitor van Actal naar de effecten voor burgers van de decentralisaties van taken naar de gemeenten.

¹ Ministerie van BZK (2013). Decentralisatiebrief, kenmerk 2013-0000108917.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om in beeld te brengen of de doelstelling van de decentralisaties om de regeldruk in het toegangsproces merkbaar te verminderen is gerealiseerd en, zo nee, wat er (nog) voor nodig is om dit doel alsnog te realiseren. De beleving van de burger staat centraal in het onderzoek.

Bij regeldruk in het sociaal domein kan het voor burgers bijvoorbeeld gaan om het dubbel moeten aanleveren van gegevens, het lang moeten wachten vanwege trage gemeentelijke besluitvorming, het ontvangen van onjuiste informatie of onbegrijpelijke correspondentie of het moeten invullen van ingewikkelde formulieren.

Regeldruk

Regeldruk wordt gedefinieerd als de investering en inspanning die burgers, bedrijven en professionals moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan regels te houden.

Burgers en bedrijven hebben vaak niet zozeer moeite met de hoeveelheid regels, als wel met de manier waarop die worden toegepast en beleefd. In dit licht is het onderscheid tussen feitelijke en ervaren regeldruk dan ook relevant.

Bij feitelijke regeldruk gaat het om kosten en tijdsbesteding om te voldoen aan regels. Bij ervaren regeldruk gaat het meer om de beleving van regels en dienstverlening van een overheidsinstelling, de wijze van bejegening, wacht- en doorlooptijden van procedures, de kenbaarheid en doorzichtigheid van de regels, de samenhang met andere regels en de wijze waarop regels worden uitgevoerd en gehandhaafd.

Voor het onderzoek zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke regeldruk en belemmeringen ervaren burgers in de procedures(s) ter verkrijging van toegang tot gemeentelijke voorzieningen vanuit het sociaal domein ter verkrijging van zorg, hulp en (financiële) ondersteuning op het terrein van de drie decentralisaties?
- Welke concrete mogelijkheden zijn er om deze ervaren regeldruk en belemmeringen in de procedure(s) weg te nemen of te verminderen?

1.3 Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de drie domeinen van de recente decentralisaties: jeugdzorg (Jeugdwet), zorg voor langdurig zieken of ouderen (Wet maatschappelijke ondersteuning) en de zorg voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Participatiewet).

Het onderzoek richt zich op de ervaren en feitelijke regeldruk van burgers, maar centraal staat de beleving. Welke regeldruk ervaart de burger bij het aanvraagproces voor toegang tot de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet?

De focus ligt op de periode vanaf 1 januari 2015. Daarnaast is er ook een globale vergelijking gemaakt met de periode daarvoor.

Het onderzoek richt zich niet op het sociaal domein in de volle breedte, maar alleen op het toegangsproces en derhalve niet op de uitvoering van de zorg, hulp of ondersteuning. Hiervoor is door Actal gekozen omdat met name het toegangsproces is veranderd.

De focus in het onderzoek ligt op de toegang die loopt via de gemeenten. Toegang die verloopt via andere kanalen komt zijdelings aan bod. Dat is een inperking van het onderzoek. Toegang vindt immers niet uitsluitend plaats via de gemeente².

² Toegang tot jeugdzorg kan ook via de huisarts, een medisch specialist of de rechterlijke macht lopen (artikel 2.6 lid 1 sub G Jeugdwet).

Het toegangsproces

Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk gaat in op de drie decentralisaties en het toegangsproces.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Het doel van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is om het mogelijk te maken dat mensen langer kunnen participeren en langer thuis kunnen blijven wonen. Met deze wet hebben gemeenten meer verantwoordelijkheden voor het organiseren van passende ondersteuning aan huis voor mensen die niet op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving.

In de Wmo is geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van mensen die niet alles zelf kunnen regelen. Het gaat bijvoorbeeld om: begeleiding en dagbesteding, ondersteuning om de mantelzorger tijdelijk te ontlasten, een plaats in een beschermde woonomgeving voor mensen met een psychische stoornis en opvang in geval van huiselijk geweld

Sinds 1 januari 2015 is de Wmo met een aantal taken uitgebreid. Naast de hulp bij het huishouden, hulpmiddelen en/of vervoer is de gemeente verantwoordelijk voor kortdurend verblijf, dagbesteding en begeleiding.

Participatiewet

De Participatiewet heeft op 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en delen van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangen. Met de Participatiewet is er één regeling voor alle mensen die wel kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Met de Participatiewet wil het kabinet meer mensen met een arbeidsbeperking aan een reguliere baan helpen. Het kan gaan om jonggehandicapten, maar ook om mensen die nu in een sociale werkplaats komen te werken

Met de Participatiewet is de gemeente er verantwoordelijk voor dat iedereen die kan werken aan de slag gaat en waar nodig ondersteund wordt. Naast hulp bij het zoeken van een baan gaat het ook om inkomensondersteuning.

2.2 Toegangsproces binnen de drie wetten

Het onderzoek richt zich op het toegangsproces rond de Jeugdwet, Wmo en de Participatiewet. De toegang tot de zorg die onder deze drie wetten valt is grotendeels belegd bij de gemeente, maar niet uitsluitend. Een toelichting:

- Voor de Wmo geldt dat de gemeente als enige de toegang verschafft tot deze wet. Iedere gemeente organiseert de toegang op zijn eigen manier. Sommige gemeenten kiezen voor het Wmo-loket. Veel gemeenten kiezen voor wijkteams³ waar mensen terecht kunnen met hun hulpvraag. Wat het wijkteam precies doet, verschilt per gemeente.
- Voor de Jeugdwet geldt dat de gemeente -veelal via wijkteams of teams die verbonden zijn aan het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)- de toegang tot de wet kan verlenen, maar dat ook medisch specialisten, huisartsen of de rechterlijke macht toegang tot de zorg kunnen verschaffen. Dat betekent dat jeugdigen, zonder tussenkomst van de gemeente, een geldige beschikking en daarmee toegang tot zorg, kunnen krijgen.
- Voor de Participatiewet geldt dat de toegangsfunctie alleen bij gemeenten ligt. Ondanks het feit dat de taken rondom werk en inkomen voor gemeenten enigszins veranderd zijn, ligt de toegang tot ondersteuning rondom de begeleiding naar werk en een deel van de inkomensondersteuning onveranderd bij de gemeente. Het streven van de meeste gemeenten is om dit ook in hun wijkteam te beleggen.

Ondanks bovenstaande is het mogelijk dat een gemeente haar toegangstaak belegd bij derden via mandatering. De gemeente is dan wel verantwoordelijk voor de toegang, maar belegt de uitvoering van de toegang bij een derde partij die namens de gemeente deze taak uitvoert. Denk hierbij aan een organisatie die voor een gemeenschappelijke regeling deze taak vervult of een -consortium van- zorgpartij(en) waarbij een gemeente dit heeft ingekocht. Een andere variant is dat de gemeente een externe partij inhuurt en de toegang gedeeltelijk belegt bij deze ingehuurde partij en gedeeltelijk bij medewerkers die in dienst zijn van de gemeente. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de toegangstaken binnen een gemeenschappelijke regeling ten dele worden uitgevoerd door medewerkers van de gemeente (ook wel consultants genoemd) en gedeeltelijk door medewerkers van een ingehuurde (zorg)aanbieder.

³ Uit de interviews met gemeenten blijkt dat voor een wijkteam allerlei verschillende begrippen bestaan. Hierbij kan gedacht worden aan sociaal wijkteam, team sociale ondersteuning, kernteam, buurtteam, et cetera. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport het begrip wijkteam gebruikt.

2.3 Hoe werkt het toegangsproces?

Elke gemeente heeft in zekere zin vrijheid in het vormgeven van het toegangsproces binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Doordat er landelijk geen vastgestelde formulieren of procedures zijn, heeft elke gemeente de mogelijkheid om de toegang op die manier in te richten die passend is bij de lokale omgeving. Er zijn verschillen tussen gemeenten, maar de processtappen die een burger doorloopt zijn in zekere zin overal gelijk. In figuur 1 zijn deze stappen weergegeven.



Figuur 1. Schematische weergave toegangsproces.

De volgende paragrafen gaan nader in op de stappen zoals weergegeven in figuur 1.

2.3.1 Informatievoorziening

De procedure om toegang te krijgen tot zorg begint bij informatievoorziening, voorafgaand aan al dan niet de toekenning van zorg. Dit gaat uit van de informatievoorziening vanuit de gemeente richting de burger. Deze informatievoorziening kan op verschillende manieren invulling krijgen.

Ten eerste kan het voorkomen dat de gemeente burgers actief informeert (bijvoorbeeld omdat zij al zorg ontvingen voor 2015). Ten tweede kan het ook zijn dat een gemeente burgers informeert die nog nooit gebruik hebben gemaakt van zorg. In dit geval valt te denken aan een gemeente die burgers informeert over hoe zij in de toekomst toegang tot zorg kunnen verkrijgen en voor welke zorgvragen burgers bij de gemeente terecht kunnen. Hierbij kan gedacht worden aan algemene folders of een website van de gemeente. Ten derde gaat het bij informatievoorziening om burgers die contact zoeken met de gemeente (bijvoorbeeld via de telefoon of e-mail) en een concrete vraag hebben over zorg of informatie willen inwinnen.

2.3.2 Aanvraag indienen of melding doen

Aanvraag indienen

Zodra het voor een burger duidelijk is dat hij aanspraak wil maken op een maatwerkvoorziening of financiële ondersteuning, dan start het formele traject van het indienen van een aanvraag. In deze rapportage wordt bekeken hoe makkelijk of moeilijk dit voor burgers is. Is een telefoontje naar de gemeente voldoende of moeten er allerlei formulieren worden ingevuld? En is het voor een burger duidelijk wanneer hij formeel een aanvraag ingediend heeft en de gemeente deze aanvraag in behandeling heeft genomen?

Melding doen

Onder een melding⁴ doen, verstaan wij dat burgers bij de gemeente kenbaar kunnen maken als ze zich zorgen maken over iemand in hun netwerk (familie, burens, vrienden, et cetera). De gemeente pakt een melding als deze op en kan op basis hiervan besluiten langs te gaan, zorg in te zetten of, in het geval dat de veiligheid in het geding is, de politie en Veilig Thuis in te zetten.

⁴ Sommige gemeenten verstaan onder een melding doen elke burger die zich meldt met een vraag. Op het moment dat de vraag leidt tot een concrete aanvraag voor een maatwerkvoorziening is er pas sprake van een aanvraag. In dit onderzoek zien we deze vorm van melding al als een aanvraag en wordt een melding gezien als de actie dat iemand anders een melding maakt als hij zich zorgen maakt om iemand uit het eigen netwerk.

In deze rapportage wordt onderzocht hoe gemakkelijk of moeilijk burgers een melding kunnen doen bij hun gemeente. Wat de gemeente vervolgens met deze melding doet, is niet meegenomen in dit onderzoek.

2.3.3 Formuleren hulpvraag

Naar aanleiding van de aanvraag zal er vanuit de gemeente een onderzoek⁵ worden gestart waaruit moet blijken of men de aanvraag gaat toekennen of niet. Voordat een beslissing wordt genomen, is er sprake van het concreet formuleren van de hulpvraag. Waar heeft de burger nu precies problemen mee en welke ondersteuning is daarbij gewenst? De meest bekende vorm van het doen van een onderzoek, waarbij het formuleren van de hulpvraag centraal staat, is het zogenoemde 'keukentafelgesprek'. Het keukentafelgesprek is het persoonlijke gesprek dat de burger voert met de gemeente op het moment dat de burger ondersteuning nodig heeft.

Ook bij de Participatiewet volgt een onderzoek om te bepalen of iemand recht heeft op (financiële) ondersteuning. En in het geval van de Jeugdwet volgt er vaak een gesprek met de ouders van de jeugdige.

In deze rapportage komt aan bod hoe burgers dit onderzoek ervaren. Krijgen alle burgers een gesprek met de gemeente? Hoe wordt dit gesprek ervaren? En wordt hier inderdaad 'een gezin, een plan en een regisseur' gerealiseerd? Dat wil zeggen, lukt het gemeenten om vragen van burgers die betrekking hebben op meerdere wetten te combineren voor één gezin zodat het verhaal niet meerdere malen verteld hoeft te worden en de regeldruk dus daadwerkelijk afneemt.

Daarnaast wordt er in deze rapportage ook aandacht besteed aan de informatie die burgers moeten aanleveren richting de gemeente voor hun aanvraag. Is dit gemakkelijk te doen voor burgers en hoeft informatie slechts een keer te worden aangeleverd?

3.2.4 Beslissingsmoment

De laatste stap in het toegangsproces richt zich op het beslissingsmoment. De gemeente neemt een beslissing over de gedane aanvraag en communiceert dit richting de burger.

De gemeente moet binnen een vastgestelde periode een beslissing nemen over een aanvraag van een burger. In de Wmo is bijvoorbeeld vastgelegd dat de gemeente binnen zes weken op individueel niveau de aanvraag moet bekijken. Na deze maximaal zes weken volgt een formele aanvraag waarbij de gemeente binnen twee weken moet beslissen of de aanvraag goed of afgekeurd wordt. In de Participatiewet is vastgelegd dat uiterlijk binnen vier weken na de datum van aanvraag in ieder geval bijstand wordt verleend in de vorm van een renteloze lening zo lang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld. Omdat er verder niet expliciet een termijn wordt genoemd, geldt dat de gemeente in ieder geval binnen acht weken een besluit moet nemen of een nieuw beslistermijn moet bekendmaken. In de Jeugdwet is geen termijn opgenomen om te beslissen over een aanvraag. Ook hier geldt dat de gemeente binnen acht weken een besluit moet nemen. Mocht de gemeente niet binnen acht weken een besluit kunnen nemen, dan moet de gemeente de burger hiervan op de hoogte stellen en de burger laten weten wanneer er wel een beslissing kan worden gemaakt.

Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit geldt een wettelijke termijn van zes weken waarbinnen de overheid hierop moet reageren. Als een gemeente een bezwaarschriftenadviescommissie inschakelt, is dit doorgaans twaalf weken⁶. Als de burger alleen een klacht indient, dan moet de gemeente hier correct op reageren, maar het verschilt per gemeente of dit per brief of bijvoorbeeld telefonisch gebeurt. Tegen deze reactie kan een burger geen bezwaar maken of in beroep gaan.

In onderstaande tabel is overzichtelijk weergegeven welke termijnen de gemeente moet hanteren als het gaat om uitsluitel geven over een aanvraag of het reageren op een bezwaar.

⁵ Onder onderzoek wordt hier verstaan dat de gemeente op individueel niveau de aanvraag bekijkt en beoordeelt

⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bezwaar-en-beroep/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-als-een-overheidsorganisatie-te-laat-beslist-over-mijn-aanvraag-of-bezwaar>

	WMO	JEUGDWET	PARTICIPATIEWET
Individuele aanvraag bekijken	Zes weken na aanvraag	Niet apart benoemd in de Jeugdwet	Niet apart benoemd in de Participatiewet
Beslissing maken over individuele aanvraag	Twee weken na het bekijken van de individuele aanvraag	Binnen acht weken nadat burger zich gemeld heeft	Binnen vier weken starten met betaling bijstand en binnen acht weken een definitieve beslissing kenbaar maken
Bezwaar	Binnen zes weken reactie en in geval van inschakelen bezwaarschriften-adviescommissie uiterlijk binnen twaalf weken reactie		

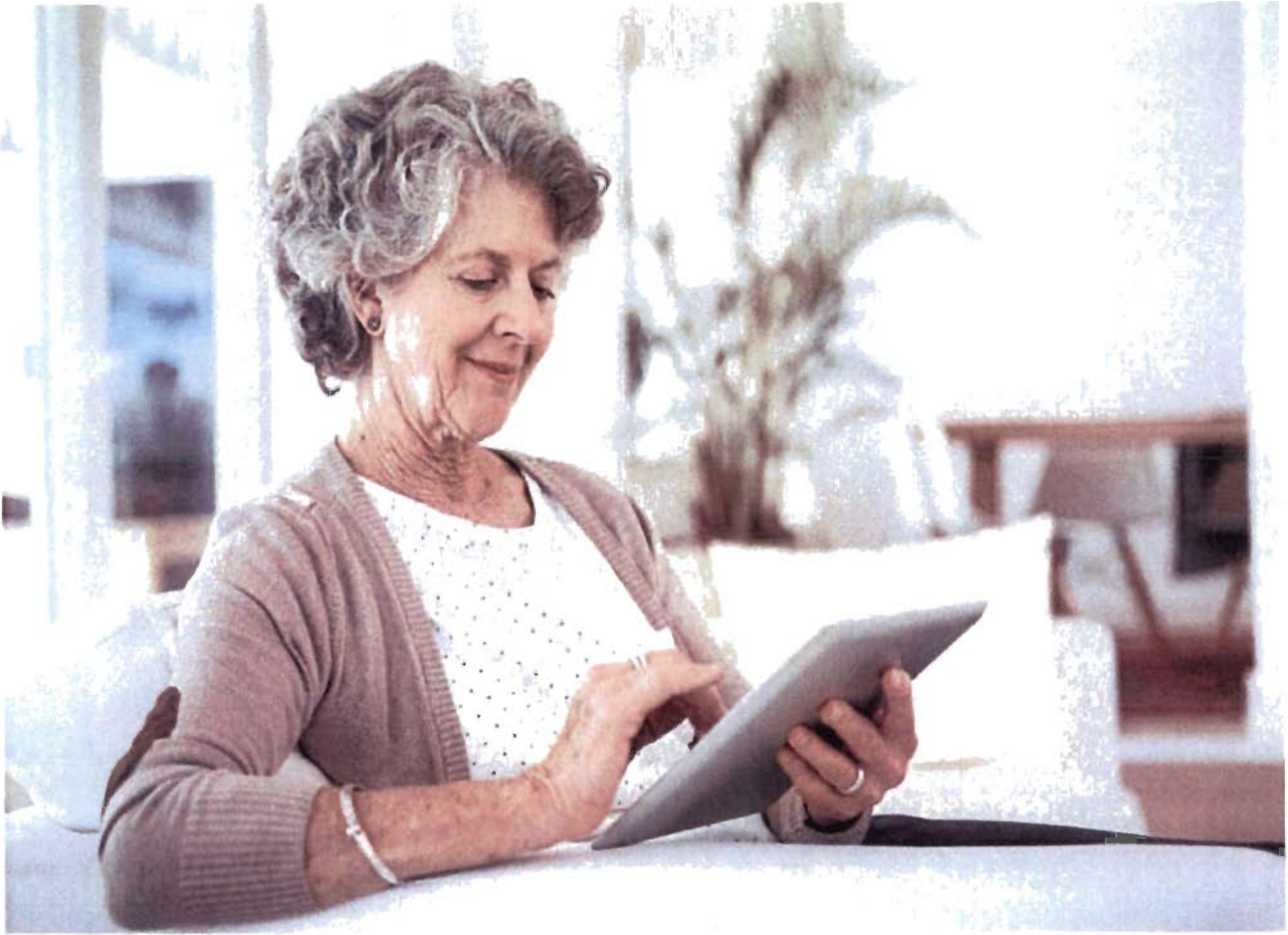
Tabel 1 Reactietermijnen

In deze rapportage komen de ervaringen van burgers met deze processtap aan de orde. In hoeverre wordt een genomen beslissing duidelijk gecommuniceerd richting de burger, hoe snel neemt een gemeente een beslissing en in hoeverre wordt een beslissing goed toegelicht? Daarnaast is er ook aandacht voor hoe gemakkelijk of moeilijk een burger in bezwaar kan gaan tegen een beslissing en welke regeldruk hier al dan niet wordt ervaren door de burger.

Regeldruk in het toegangsproces

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk komt de regeldruk aan bod die burgers ervaren in het toegangsproces. Hiervoor is een online-enquête uitgevoerd onder burgers. De enquêteresultaten worden in dit hoofdstuk belicht vanaf paragraaf 3.2 aan de hand van de vier processtappen uit hoofdstuk 2.



3.1 Respondentengroep

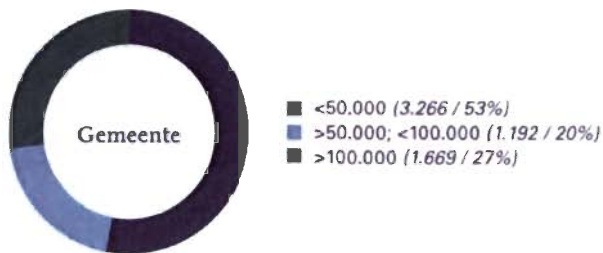
De online-enquête is uitgevoerd in juni 2016. Voor het onderzoek hebben 17.528 mensen een persoonlijke uitnodiging gekregen per e-mail. Al deze mensen maakten deel uit van het I&O Research Panel. Het I&O Research Panel is een database met personen die ermee hebben ingestemd om op geregelde basis voor onderzoek te worden benaderd. De werving van leden voor het I&O Research Panel is een continu proces en vindt plaats op basis van aselechte personen- en huishoudensteekproeven.

De mensen zijn op 8 juni uitgenodigd voor dit onderzoek en konden tot 23 juni de vragenlijst invullen. Op 14 juni hebben de mensen die nog niet meegedaan hadden, een herinneringsmail gekregen. Uiteindelijk hebben 6.130 mensen de vragenlijst succesvol doorlopen. Een respons van 35%.

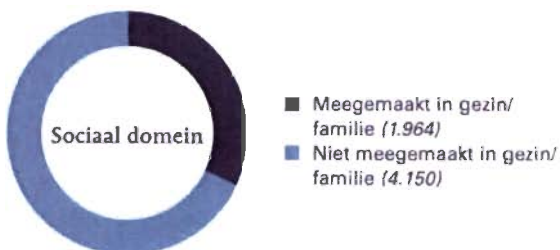
Om de representativiteit te vergroten, is de data gewogen op leeftijd, geslacht, provincie en opleiding. De achtergrondgegevens van de deelnemers zijn vergeleken met populatiecijfers van het CBS. Indien een groep op basis van deze vergelijking een erg grote of lage weegfactor kreeg, is deze samengevoegd met een andere groep. Zodoende hebben alle respondenten een weegfactor tussen de 0,5 en 2,0.

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 61 jaar. Het grootste gedeelte van de respondenten, namelijk 64%, heeft een VMBO of MBO-opleiding gedaan of de eerste 3 jaar van MAVO, HAVO of VWO afgerond. 34% heeft een hogere opleiding genoten, namelijk HAVO of VWO vanaf het vierde jaar, HBO of WO. 2% heeft het basisonderwijs, een cursus inburgering of een cursus Nederlandse taal gevolgd of wil zijn opleidingsniveau niet zeggen.

Van de respondenten komt 53% uit een gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners (dit wordt in de rapportage als kleine gemeente geduid). 20% van de respondenten komt uit een gemeente met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 100.000 (dit wordt in de rapportage als middelgrote gemeente geduid). Tot slot komt 27% uit een gemeente groter dan 100.000 inwoners (dit wordt als grote gemeente geduid in de rapportage).



Niet al deze respondenten hebben rechtstreeks te maken gehad met het regelen van (jeugd)zorg of ondersteuning bij de begeleiding naar werk, dan wel inkomensondersteuning. 1.964 respondenten hebben zelf te maken gehad met de Wmo, Jeugdwet of de Participatiewet of betrof het iemand binnen hun gezin.



Van de 1.964 respondenten geven 649 respondenten aan daadwerkelijk in contact te zijn gekomen met de gemeente voor verlenging van zorg of vanwege een melding of aanvraag voor nieuwe zorg. Zij zijn dus allemaal via het loket van de gemeente gegaan om toegang te krijgen voor diensten die vallen onder de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet.

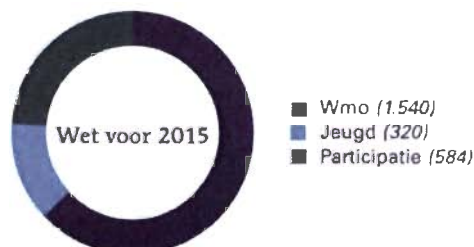


De enquête richtte zich grotendeels op deze doelgroep die actief met de gemeente in contact is geweest. Daarom zijn de 649 respondenten die met de gemeente in aanraking zijn geweest het meest van belang voor dit onderzoek. De overige 1.315 respondenten hebben hun zorg bijvoorbeeld verlengd via een medisch specialist of een huisarts of hebben te maken gehad met een zorgaanbieder die namens de gemeente gemandateerd is.

In de enquête is ook gekeken naar de zorgbehoefte van de respondenten die hebben aangegeven met zorg in aanraking te zijn geweest. Onder welke wet valt deze zorg en is er sprake van enkelvoudige problematiek of multiproblematiek?⁷

Voor 1-1-2015

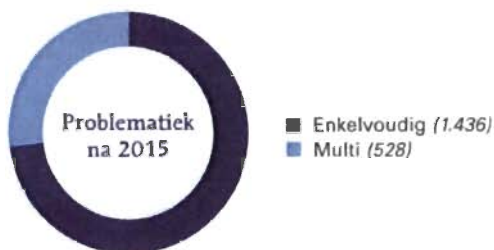
Van de 1.964 respondenten die uiteindelijk met zorg te maken hebben gehad, hadden 1.540 mensen te maken met problematiek die onder de Wmo zou gaan vallen. 320 respondenten hadden te maken met de Jeugdwet en 584 respondenten met de Participatiewet. Omdat deze respondenten nu dubbel kunnen worden geteld (men kan immers met meerdere wetten te maken hebben), is er ook een splitsing gemaakt naar enkelvoudige problematiek en multiproblematiek. Voor 2015 hadden 1.201 respondenten te maken met enkelvoudige problematiek en 560 mensen met multiproblematiek. 203 mensen hadden voor 2015 niet te maken met zorg.



⁷ Met enkelvoudig bedoelen we dat de zorgvraag zich beperkt tot het gebied van één wet (bijvoorbeeld alleen Wmo). Zodra er sprake is van zorg die valt onder meerdere wetten (bijvoorbeeld de Wmo en de Participatiewet), dan is er in deze rapportage sprake van multiproblematiek

Na 1-1-2015

In de situatie die geldt vanaf 1-1-2015 is zichtbaar dat 1.688 respondenten te maken hebben (of hebben gehad) met Wmo-zorg. 300 respondenten hebben te maken met de Jeugdwet en 591 respondenten met zorg die valt onder de Participatiewet. Als het gaat om enkelvoudige en multiproblematiek, dan is zichtbaar dat 1.436 respondenten te maken hebben met enkelvoudige problematiek en 528 respondenten te maken hebben met multiproblematiek. In paragraaf 3.7 wordt specifiek ingegaan op multiproblematiek.



3.2 Informatievoorziening

Informatievoorziening bij een verlenging

Voor de respondenten die een verlenging hebben ingediend, is onderzocht of zij gemakkelijk informatie konden vinden en/of de gemeente hen geïnformeerd heeft over de wijzigingen. Goede informatievoorziening zorgt ervoor dat de regeldruk verminderd

Van de respondenten die een verlenging hebben aangevraagd, heeft 40% persoonlijk bericht gekregen van de gemeente. 22% geeft aan geen bericht te hebben ontvangen of informatie te hebben gezien.



Over de duidelijkheid van de toegestuurde informatie verschillen de meningen. Een deel van de 441 respondenten vond de informatie voldoende duidelijk (37%). 29% vond de informatie gedeeltelijk duidelijk en 14% vond de informatie niet duidelijk. Zichtbaar is dat voor de respondenten met Wmo problematiek de informatie over het algemeen het meest duidelijk was. Er is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.



Opvallend is dat hier geen verband is tussen het opleidingsniveau en/of de leeftijd en het begrijpen van de informatie. Het zou namelijk voor de hand liggen dat ouderen of mensen met een lagere opleiding meer moeite zouden hebben met het begrijpen van de informatie en de informatie onduidelijker zouden vinden. Dit blijkt niet het geval te zijn.

Informatievoorziening bij een nieuwe aanvraag

Van de respondenten die een aanvraag hebben ingediend, heeft 32% persoonlijk bericht gekregen van de gemeente. 43% geeft aan geen bericht te hebben ontvangen. Dit kan te maken hebben met het feit dat zij niet eerder bekend waren als cliënt.



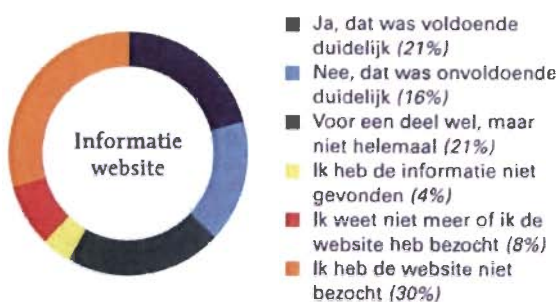
Over de duidelijkheid van de toegestuurde informatie verschillen ook hier de meningen. Het grootste gedeelte van de respondenten vond de informatie voldoende duidelijk (41%). Een deel vond de informatie gedeeltelijk duidelijk (15%) of niet voldoende duidelijk (20%).



Opvallend is dat hier geen verband is tussen het opleidingsniveau en/of de leeftijd en het begrijpen van de informatie.

Informatievoorziening via de gemeentelijke website

Aan zowel de respondenten die een verlenging als aan de respondenten die een nieuwe aanvraag hadden ingediend, is gevraagd hoe duidelijk zij de gemeentelijke website vonden. Van de 649 respondenten geeft 21% aan de informatie voldoende duidelijk te vinden. Voor 16% was de informatie onvoldoende duidelijk en voor 21% gedeeltelijk duidelijk. 4% heeft aangegeven de informatie rondom de aanvraag of verlenging van zorg niet te hebben kunnen vinden. 8% weet niet meer of ik de website heb bezocht en 30% heb de website niet bezocht.

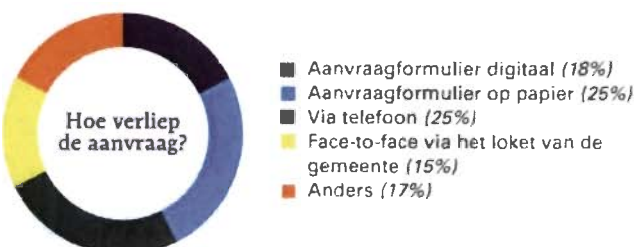


Opvallend is dat 30% de website van de gemeente niet heeft bezocht en dus op een andere manier aan informatie is gekomen. Deze 30% bestaat niet alleen uit oudere respondenten, maar ook voor zeker vier tiende uit respondenten onder de 40 jaar.

3.3 Aanvraag indienen of melding doen

Het doen van de aanvraag voor nieuwe zorg of een verlenging van bestaande zorg

Het gemak waarmee een aanvraag of verlenging plaatsvindt, is van invloed op de ervaren regeldruk. Van de doelgroep die een aanvraag voor nieuwe zorg of verlenging heeft ingediend, heeft 25% dit via een aanvraagformulier op papier gedaan, 18% via een digitaal aanvraagformulier, 25% via de telefoon en 15% via het gemeentelijk loket. Ook geeft 17% aan dit via een andere manier te hebben gedaan. Voorbeelden die hier vaak genoemd worden zijn: via de huisarts, via de zorginstelling, via de email of dat de gemeente zelf langs is geweest om een aanvraag te inventariseren.



Van de mensen die een aanvraag of verlenging hebben ingediend, geeft 40% aan dat dit goed tot zeer makkelijk voor hen te doen was. Voor 30% was het lastig tot zeer moeilijk. De overige categorie vond het niet moeilijk noch makkelijk.

Opvallend is dat veel mensen de aanvraag niet alleen hebben ingediend. Meer dan de helft van de mensen heeft de aanvraag voor nieuwe zorg of verlenging samen met iemand anders gedaan. Of had dit graag samen met iemand anders gedaan. Wel kon 72% de situatie in één aanvraag indienen en hoefden zij niet meerdere aanvraagformulieren in te vullen.



Formulieren en reactietermijn

In de enquête is ook aandacht besteed aan de duidelijkheid van gemeentelijke formulieren. 35% geeft aan dat deze voldoende duidelijk waren, voor 22% waren ze gedeeltelijk duidelijk en voor 10% waren ze onvoldoende duidelijk. Voor respondenten met Jeugdwet problematiek zijn de formulieren over het algemeen iets minder duidelijk dan voor respondenten met Wmo of Participatiewet problematiek. Er is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.



Daarnaast valt op dat 11% de formulieren door iemand anders heeft laten invullen. Uit de antwoorden blijkt dat dit veelal iemand van de gemeente is geweest en geen familielid of een vriend/ buur. Ook de zorgverlener wordt vaak genoemd als diegene die geholpen heeft met het invullen van de formulieren.

3.4 Formuleren hulpvraag

Het keukentafelgesprek

Het keukentafelgesprek is een van bekendste veranderingen van de decentralisaties en zou een van de aspecten moeten zijn die de regeldruk vermindert. Van de respondenten die deze vraag hebben beantwoord, geeft 44% aan het gesprek daadwerkelijk thuis te hebben gehad. Tegelijkertijd geeft 34% aan geen gesprek te hebben gehad.



7% geeft aan het gesprek op een andere locatie te hebben gehad dan thuis. Als voorbeelden worden dan vaak genoemd dat het gesprek bij de ouders thuis, in de zorginstelling of in het wijkcentrum was. Ook het gemeentehuis wordt genoemd.

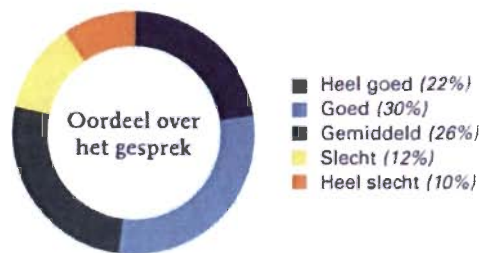
Als het gaat om de afstand tot het gesprek geeft 40% aan dat dit niet verschilt de situatie voor 2015. 3% geeft aan verder te moeten reizen. 48% geeft aan voor 2015 nooit een gesprek te hebben gehad.

De meeste respondenten hebben één gesprek gehad waarin alles werd besproken (57%). Van de respondenten die meerdere gesprekken hebben gehad, had 30% wel meerdere gesprekken met dezelfde medewerker. Zichtbaar is dat bij de respondenten met problematiek die valt onder de Jeugdwet er iets vaker meerdere gesprekken zijn gevoerd dan bij problematiek die valt onder de Wmo of Participatiewet. Hier is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.



Van de respondenten die het gesprek met iemand anders hadden, gaf 65% aan dat de nieuwe medewerker ervan op de hoogte was dat er al een gesprek was geweest. In de helft van de gevallen was deze ook op de hoogte van de inhoud van dit eerdere gesprek.

In de enquête is tevens gevraagd in hoeverre men het keukentafelgesprek prettig, verhelderend, professioneel en van toegevoegde waarde vond. Dit is van invloed op de ervaren regeldruk. Iets meer dan de helft (52%) van de respondenten is redelijk positief tot positief over het gesprek. 26% beoordeelt het gesprek als gemiddeld en 22% beoordeelt het als slecht tot heel slecht.

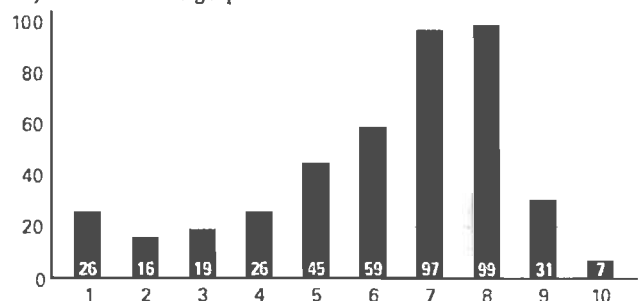


Van de respondenten geeft 57% aan dat na het gesprek voldoende duidelijk was welke mogelijkheden er waren voor hulp. Voor 16% was dit niet duidelijk.

Het verslag van het keukentafelgesprek krijgt gemiddeld een 6,3. Het gesprek zelf wordt gemiddeld gewaardeerd met een 6,2. Hieronder volgt een greep uit de reacties van de respondenten over het keukentafelgesprek:

- *Het gesprek was erg open.*
- *Tijdens het keukentafelgesprek leek het of er een beslissing was genomen waar niet vanaf kon worden geweken alhoewel de diverse opties besproken werden.*
- *Je bent gespannen, omdat er zo veel op het spel staat en je alleen negatieve verhalen hoort. De Wmo-vertegenwoordigster was echter uiterst correct.*
- *Ik had niet het gevoel dat ik gehoord werd.*

Cijfer keukentafelgesprek



Gegevens aanleveren

Van de 649 respondenten moest 29% van tevoren informatie aanleveren (voorafgaand aan het gesprek). Dit kon verschillen van informatie over inkomen, eerdere zorgaanvragen of bijvoorbeeld een oude indicatie. 39% hoefde geen informatie van tevoren aan te leveren en 19% weet niet meer of dit moest. Hier is zichtbaar dat bij problematiek die de Participatiewet raakt er iets vaker vooraf informatie moest worden aangeleverd in vergelijking met problematiek die de Wmo of Jeugdwet raakt. Ook hier is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten.



Het verlenen van deze informatie ging 43% van de respondenten goed tot gemakkelijk af. Voor 28% was het lastig tot moeilijk om de juiste informatie aan te leveren.

Verder geeft 28% aan de informatie meerdere keren vooraf te hebben moeten aanleveren. Ook hier is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Vaak moest dit omdat informatie niet goed was aangekomen. Ook moest circa 20% achteraf nog extra informatie toesturen. Dat was over het algemeen wel goed te doen. Op een vijfpuntschaal is er gemiddeld een 2,9 gescoord (1 staat voor heel makkelijk en 5 staat voor heel moeilijk).

Ruim 40% van de respondenten geeft aan dat als zij de informatie meerdere malen moesten opsturen dat in de helft van de gevallen ook naar verschillende mensen moest worden opgestuurd. Hier wordt vaak als reden opgegeven dat het vooraf niet duidelijk was dat deze informatie moest worden aangeleverd.

3.5 Beslissingsmoment

Termijn

Voor 40% van de 649 respondenten was het duidelijk wanneer de gemeente een beslissing ging nemen over de aanvraag of het verzoek om verlenging. Voor 35% was dit niet goed duidelijk.

Uit de vraag naar hoe lang het duurde voordat de gemeente een beslissing maakte, blijkt dat er verschillen zijn. 24% hoorde binnen twee weken wat de beslissing was, terwijl 10% langer dan twaalf weken moest wachten. Er is hier geen substantieel verschil zichtbaar tussen de drie domeinen of de grote van de gemeente van de respondenten.



Als het gaat om de toelichting op de genomen beslissing, geeft 69% aan dat de beslissing voldoende werd toegelicht door de gemeente. Hierbij is genoemd dat de beslissing in heldere en duidelijke taal was geformuleerd, overeenkwam met het eerder gevoerde keukentafelgesprek of dat er bijvoorbeeld duidelijke argumenten werden gegeven.



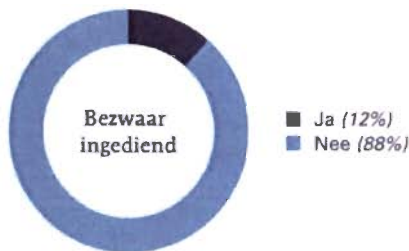
Bij de groep die aangaf dat de beslissing niet voldoende werd toegelicht (31%), komen als redenen naar voren dat de beslissing überhaupt niet werd toegelicht, dat de brief ambtelijk was, de beslissing niet aansloot bij de zorgvraag of dat er verwezen werd naar regels die de burger niet begreep/niet kon vinden. Vaak is hier ook genoemd dat de financiële consequenties niet waren toegelicht.

Bij de Jeugdwet en Participatiewet geven respondenten vaker aan dat de beslissing niet goed is toegelicht dan bij de Wmo. Hier is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.

Bezwaar indienen

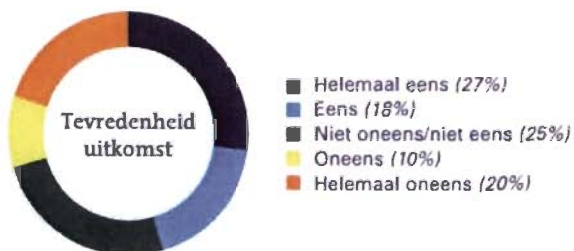
In de enquête is gevraagd of het voor de respondenten duidelijk was wat zij konden doen als zij het niet eens waren met de genomen beslissing. Voor 33% van de 649 respondenten was dit niet duidelijk tot helemaal niet duidelijk. Voor 45% was dit wel duidelijk tot helemaal duidelijk. Voor respondenten met problematiek die onder de Jeugdwet valt, was dit het meest onduidelijk.

12% heeft aangegeven gebruik te hebben gemaakt van de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen tegen de genomen beslissing (dit waren zowel mensen voor wie het duidelijk was als voor wie het niet duidelijk was wat zij tegen de genomen beslissing konden doen). 26% van de respondenten die daadwerkelijk een bezwaar hebben ingediend, gaf aan dat het voor hen heel gemakkelijk was om te doen. 16% vond het heel moeilijk.



Tot slot is ook gekeken naar de mate waarin respondenten het eens waren met de genomen beslissing en in hoeverre de samenwerking met andere partijen (zoals tussen gemeente en zorgaanbieder of andere overheidsinstanties) tijdens het aanvraagproces goed verliep.

Van de 649 respondenten was 20% het volledig oneens met de genomen beslissing van de gemeente en 10% was het oneens. Daar staat tegenover dat 18% het eens was en 27% het helemaal eens was met de genomen beslissing.



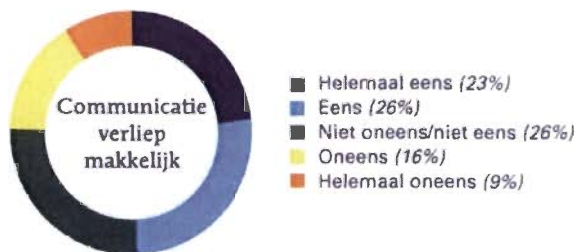
Als het gaat om de samenwerking geeft 41% aan dat dit niet goed verloopt, bijvoorbeeld omdat de zorginstelling andere informatie verstrekt dan de gemeente. Dit speelt vooral bij respondenten die te maken hebben met problematiek die onder de Jeugdwet valt. Dit kan te maken hebben met het feit dat bij deze doelgroep de toegang ook buiten de gemeente om geregeld kan worden, maar de gemeente wel moet voorzien in de benodigde zorg (ook als deze niet ingekocht is door de gemeente). Of dat er bijvoorbeeld sprake is van samenwerking tussen zorg en onderwijs en dit niet soepel verloopt. Voor 59% van de respondenten verloopt de samenwerking wel goed.

3.6 Gehele proces

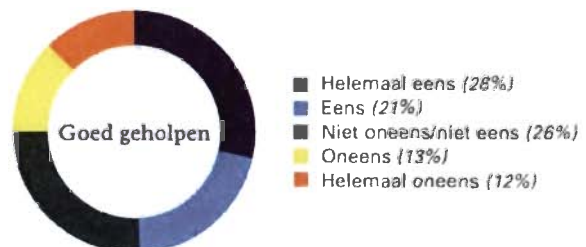
In de vorige paragrafen zijn de enquêteresultaten besproken aan de hand van vier afzonderlijke processtappen. Aan de respondenten die een aanvraag of verlenging hebben ingediend, is ook gevraagd hoe zij het gehele proces hebben ervaren. Het gaat hier om het gehele proces (integraal) van informatievoorziening tot en met het beslissingsmoment.

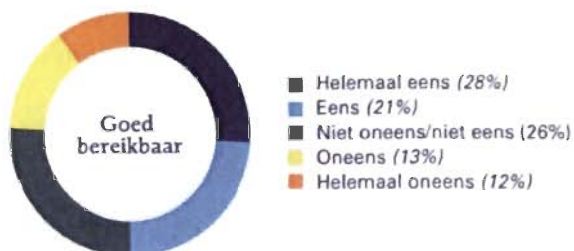
Communicatie

Als het gaat over de communicatie geeft circa de helft van de respondenten aan dat de communicatie goed verliep, dat zij goed geholpen werden en dat de gemeente goed bereikbaar was. 26% geeft aan hier geen uitgesproken mening over te hebben en circa 25% geeft aan dat zij niet vinden dat de communicatie goed verliep.



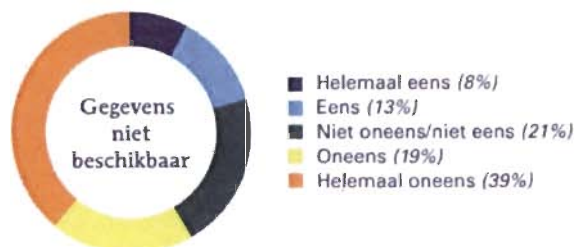
Men blijkt vooral moeite te hebben met het feit dat er meerdere loketten zijn of dat de ambtenaar veel juridische taal gebruikt in gesprekken of in brieven. Wat ook naar voren komt, is dat mensen het vervelend vinden als de gemeente een zorgverlener heeft ingehuurd om het gesprek te doen, omdat men dan het gevoel heeft dat men niet met de gemeente gesproken heeft.



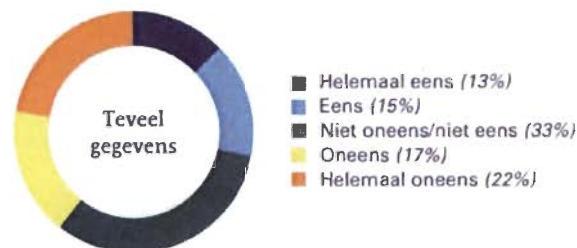


Gegevens

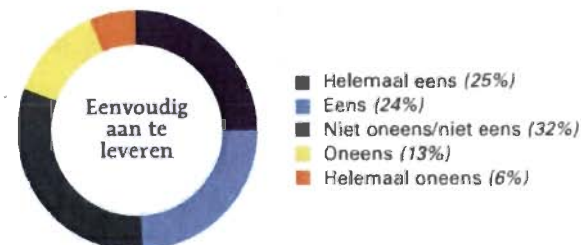
Een ander aspect uit de enquête zijn de gegevens die respondenten moesten aanleveren. In totaal geeft 21% aan gegevens niet beschikbaar te hebben die ze wel moesten aanleveren. Voor 58% waren de gegevens wel beschikbaar.



Daarnaast geeft 28% aan dat zij teveel gegevens moesten aanleveren. 39% vindt niet dat er teveel gegevens moesten worden aanleveren. 33% heeft er geen uitgesproken mening over.

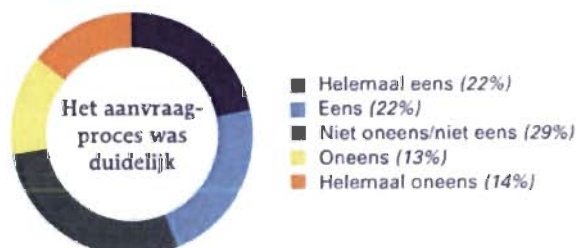


Voor bijna de helft (49%) was het eenvoudig om de gevraagde gegevens aan te leveren. Voor 19% was dit niet eenvoudig. Uit de toelichting op de antwoorden blijkt dat respondenten het vervelend vinden om bij meerdere loketten informatie te moeten aanleveren, met name als die informatie ergens anders bij de overheid al bekend is. Ook maken respondenten zich druk over de privacy van hun gegevens.

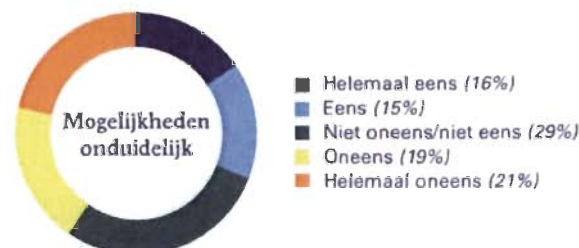


Ervaringen gehele proces

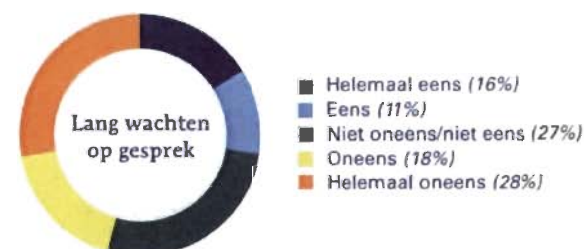
In de enquête is ook gevraagd naar de ervaringen met het totale proces van aanvraag. 44% van de respondenten geeft aan dat het proces voor het indienen van een aanvraag of verlenging duidelijk was. Voor 27% was het proces niet duidelijk.



Kijkend naar de verschillende mogelijkheden voor de situaties van de respondenten geeft 31% aan dat de opties voor zorg, hulp of ondersteuning niet duidelijk waren. Voor 40% waren de opties wel duidelijk. Tot slot geeft 27% van de respondenten dat zij lang moesten wachten op het gesprek. Voor 46% geldt dat zij niet lang hoefden te wachten op een gesprek.

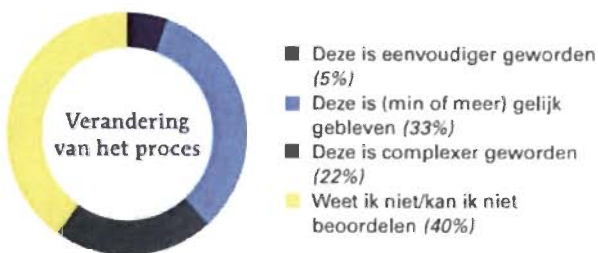


Uit de toelichting op de antwoorden blijkt dat respondenten vinden dat zij soms lang moesten wachten op een reactie van de gemeente of een uitnodiging voor een gesprek. Vaak weten zij duidelijke stappen binnen het toegangsproces ook niet te vinden en weten respondenten niet wat de volgende stap is in dit proces.



Vergelijking met oude situatie voor 2015

Om te kijken of burgers nu ook ervaren dat het proces verbeterd is sinds de gemeente verantwoordelijk is, is ook navraag gedaan in hoeverre het toegangsproces veranderd is in de beleving van burgers. In totaal hebben 617 respondenten de enquêtevragen hierover beantwoord. Voor 33% is het proces van de aanvraag min of meer gelijk gebleven qua complexiteit. Voor 22% is dit proces complexer geworden en voor 5% eenvoudiger. 40% van de respondenten kan hier geen oordeel over geven.



Ook is er gekeken naar de tijdsinvestering die burgers moesten doen. De tijdsinvestering is van invloed op de regeldruk. 28% geeft aan dat het doen van een aanvraag hen meer tijd is gaan kosten dan voorheen. Voor 7% is het minder tijd gaan kosten, maar voor het grootste gedeelte (65%) is de tijdsinvestering gelijk gebleven.



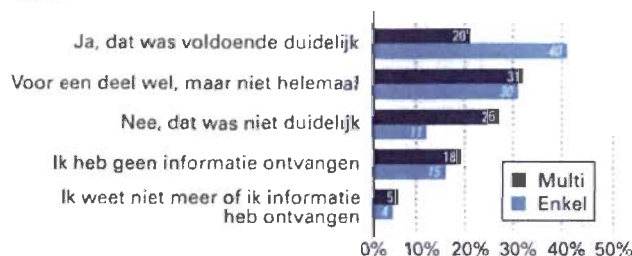
3.7 Multiproblematiek

In deze paragraaf komen de verschillen voor respondenten die na 2015 te maken hadden met enkelvoudige of multiproblematiek aan bod. Van de 649 respondenten heeft circa 20% te maken met multiproblematiek.

3.7.1 Informatievoorziening

Als het gaat om informatievoorziening is zichtbaar dat voor multiproblematiek de informatie vaak als minder duidelijk ervaren wordt (26% geeft aan dat de informatie niet duidelijk is als er sprake is van multiproblematiek tegenover 11% die bij enkelvoudige problematiek aangeeft dat de informatie niet duidelijk is).

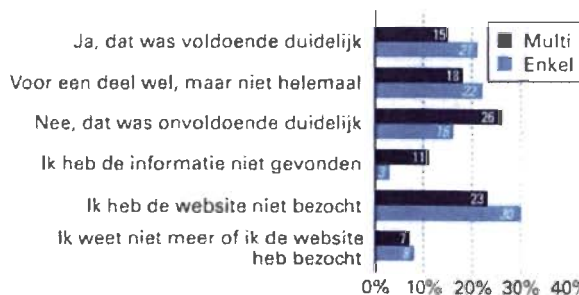
Duidelijkheid informatie



Respondenten met enkelvoudige problematiek vonden de informatie duidelijker (40% geeft aan dat de informatie duidelijk te vinden is als er sprake is van enkelvoudige problematiek tegenover 20% die bij multiproblematiek aangeeft dat de informatie duidelijk te vinden is).

De informatie die via de website van de gemeente wordt gegeven, wordt verschillend beleefd door de twee groepen. Ook hier vindt de groep multiproblematiek de informatie via de website van de gemeente vaker onvoldoende duidelijk (26% tegenover 16%).

Duidelijkheid website

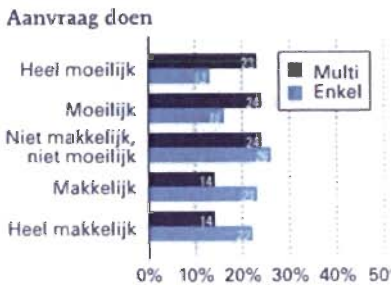


Tevens valt op dat de respondenten met multiproblematiek ook minder vaak de website hebben bezocht (23% tegenover 30%).

3.7.2 Aanvraag indienen of melding doen

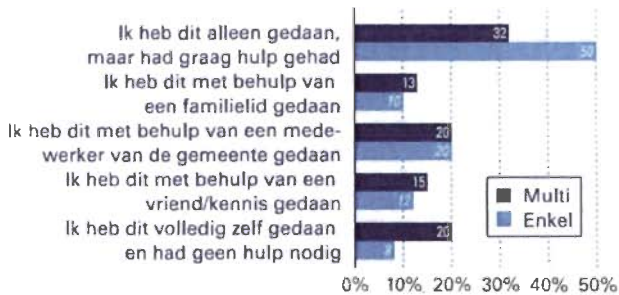
In de enquête is ook gekeken of respondenten met multiproblematiek het moeilijker vonden om een aanvraag te doen dan respondenten met enkelvoudige problematiek.

Uit de grafiek wordt zichtbaar dat mensen met multiproblematiek het moeilijker vinden om een aanvraag te doen dan mensen met enkelvoudige problematiek (24% tegenover 16%).



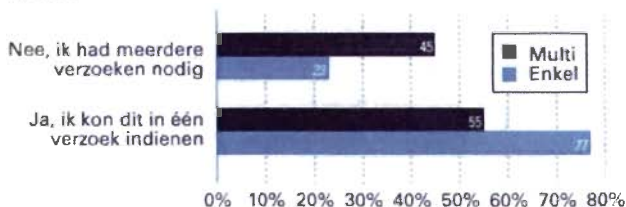
De groep respondenten die de aanvraag zelf heeft gedaan of met behulp van iemand anders is ongeveer gelijk. Respondenten met multiproblematiek hebben wel aangegeven dat zij dit graag samen met iemand anders hadden willen doen (20% tegenover 8%).

Wie deed de aanvraag?



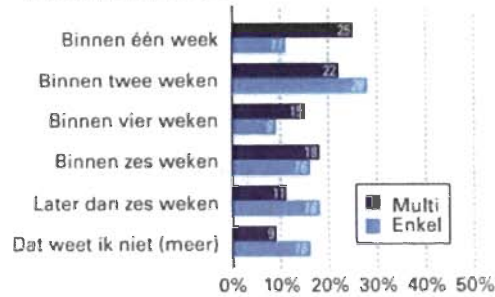
Een van de doelen van de decentralisaties was dat er één loket zou komen waar burgers al hun vragen in één keer kwijt konden. Opvallend is dat respondenten met multiproblematiek vaker aangeven toch meerdere verzoeken nodig te hebben gehad (45% tegenover 23%). De groep respondenten met multiproblematiek die hun aanvraag in één verzoek kwijt konden is kleiner (55% tegenover 77%).

Aantal verzoeken



Er is ook gekeken hoe snel een gemeente reageert op het indienen van een aanvraag⁹. Hier valt op dat juist in zaken met multiproblematiek respondenten aangeven dat er sneller contact met hen wordt opgenomen vanuit de gemeente. 25% had binnen één week een reactie van de gemeente, tegenover 11% bij enkelvoudige problematiek.

Reactietijd gemeente



3.7.3 Formuleren hulpvraag

Als er gekeken wordt naar het aantal gevoerde gesprekken, dan valt op dat respondenten met multiproblematiek toch vaker meerdere gesprekken hebben gehad waarin per gesprek een ander probleem werd besproken (21% tegenover 14%).

Aantal gesprekken



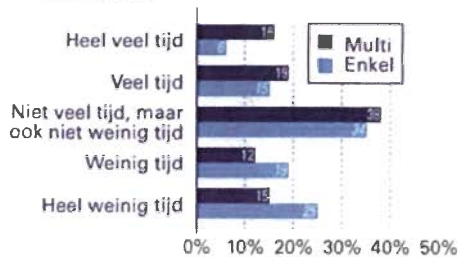
Overigens valt hier ook op dat respondenten met enkelvoudige problematiek soms ook meerdere gesprekken hebben gehad waarin meerdere zorgvragen werden besproken. Een verklaring hiervoor kan zijn dat deze vragen allemaal onder één wet vallen waardoor deze aanvragen in dit onderzoek als enkelvoudige problematiek worden bestempeld.

Uit de enquête komt naar voren dat de mogelijkheden voor de respondenten met multiproblematiek minder duidelijk zijn dan voor respondenten met enkelvoudige problematiek (31% tegenover 12%).

⁹ Dit betekent dat de gemeente contact opneemt, maar nog niet dat er ook uitsluitel wordt gegeven.

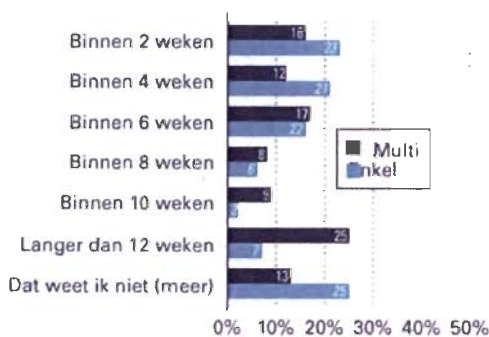
De beleving van de tijdsinvestering van respondenten met multiproblematiek ligt hoger dan bij respondenten met enkelvoudige problematiek. 16% van de respondenten met multiproblematiek geeft aan dat invullen van de formulieren heel veel tijd heeft gekost, tegenover 6% met enkelvoudige problematiek.

Tijdsinvestering



Er is ook gekeken naar hoe lang het duurde voordat er een definitieve beslissing van de gemeente kwam. Opvallend is het percentage respondenten met multiproblematiek dat aangeeft langer dan twaalf weken op een beslissing te hebben moeten wachten (25% tegenover 7%). Ondanks dat er eerder contact opgenomen wordt met multiproblematiek-respondenten, duurt het krijgen van een beslissing blijkbaar langer.

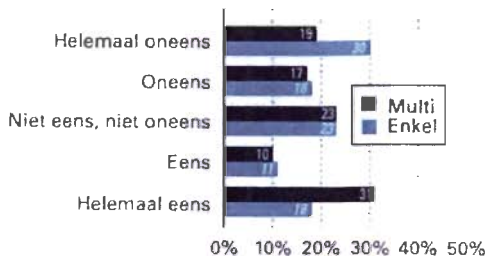
Uitsluitsel aanvraag



3.7.4 Beslissingsmoment

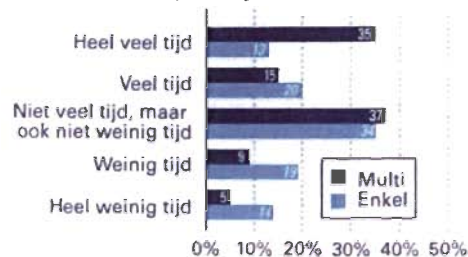
In de enquête is ook gekeken naar de tevredenheid over de genomen beslissing. Hier valt op dat de respondenten met multiproblematiek meer tevreden zijn dan respondenten met enkelvoudige problematiek (31% tegenover 18%).

Tevredenheid beslissing



Er is ook gekeken naar de beleving van de tijdsinvestering voor het gehele proces. Hier is zichtbaar dat de beleving van respondenten met multiproblematiek vaker is dat het proces hen heel veel tijd heeft gekost (35% tegenover 13%).

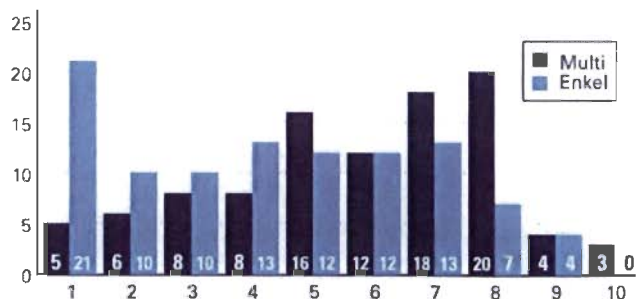
Tijdsinvestering gehele proces



Ondanks dat het proces vaak langer lijkt te duren en deze groep meer moeite heeft met het invullen van formulieren, lijkt het dat respondenten met multiproblematiek toch meer tevreden zijn met de genomen beslissing door de gemeente.

Tot slot is ook gevraagd welk cijfer respondenten het gehele proces zouden geven. Zichtbaar is dat de respondenten met multiproblematiek vaker ontevreden zijn over het gehele proces, dan respondenten met enkelvoudige problematiek.

Rapportcijfer gehele proces



3.8 Belangrijkste enquêteresultaten

In deze paragraaf worden de belangrijkste enquêteresultaten weergegeven.

3.8.1 Informatievoorziening

Van de respondenten die al zorg ontvingen binnen een van de drie wetten, heeft 40% persoonlijk bericht ontvangen van de gemeente over de wijzigingen die rond 1 januari 2015 van kracht werden. 29% vond deze informatie duidelijk en 14% vond deze informatie niet duidelijk.

Van de respondenten die na 1 januari 2015 voor het eerst in aanraking kwamen met een van de drie wetten, heeft 32% persoonlijk bericht ontvangen van de gemeente en 43% heeft geen bericht ontvangen. 21% vond deze informatie duidelijk en 16% vond deze informatie niet duidelijk.

Respondenten met multiproblematiek ervaren de informatie vaak als minder duidelijk dan respondenten met enkelvoudige problematiek (26% geeft aan dat de informatie niet duidelijk was als er sprake is van multiproblematiek tegenover 11% bij enkelvoudige problematiek).

3.8.2 Aanvraag indienen of melding doen

Van de respondenten die een aanvraag of verlenging hebben ingediend, geeft 40% aan dat dit goed tot zeer makkelijk voor hen te doen was. Voor 30% was het lastig tot zeer moeilijk. De overige categorie vond het niet moeilijk noch makkelijk. Respondenten met multiproblematiek vonden het doen van een aanvraag moeilijker dan respondenten met enkelvoudige problematiek (24% tegenover 16%).

Daarnaast geeft 35% aan dat formulieren die ze moesten invullen voldoende duidelijk waren. Voor 22% waren de formulieren gedeeltelijk duidelijk en voor 10% waren de formulieren onvoldoende duidelijk. De overige respondenten hebben hier geen mening over. Voor respondenten met Jeugdwet problematiek zijn de formulieren over het algemeen iets minder duidelijk dan voor respondenten met Wmo of Participatiewet problematiek.

Een van de doelen van de decentralisaties was dat er één loket zou komen waar burgers al hun vragen in één keer kwijt konden. Opvallend is dat respondenten met multiproblematiek vaker aangeven toch meerdere aanvraagverzoeken nodig te hebben gehad (45% tegenover 23%). Wel valt op dat in het geval van multiproblematiek de gemeente vaak sneller contact opneemt over de aanvraag.

3.8.3 Formulieren hulpvraag

44% van de respondenten geeft aan een keukentafelgesprek daadwerkelijk thuis te hebben gehad, terwijl 34% aangeeft geen gesprek te hebben gehad. De meeste respondenten hebben één gesprek gehad waarin alles werd besproken (57%). Van de respondenten die meerdere gesprekken met ook verschillende medewerkers hadden, gaf 65% aan dat de nieuwe medewerker ervan op de hoogte was dat er al een gesprek was geweest en in de helft van de gevallen ook van de inhoud van het eerdere gesprek op de hoogte was.

Voor multiproblematiek valt op dat deze respondenten toch vaker meerdere gesprekken hebben gehad waarin per gesprek een ander probleem werd besproken (21% van de respondenten met multiproblematiek tegenover 14% van de respondenten met enkelvoudige problematiek). De beleving van de tijdsinvestering van respondenten met multiproblematiek ligt hoger dan bij respondenten met enkelvoudige problematiek. 16% van

de respondenten met multiproblematiek geeft aan dat invullen van de formulieren om de aanvraag te formaliseren heel veel tijd heeft gekost, tegenover 6% met enkelvoudige problematiek.

Van de 649 respondenten moest 29% van tevoren informatie aanleveren (voorafgaand aan het gesprek). Het verlenen van deze informatie ging 43% van de respondenten goed tot gemakkelijk af. Voor 28% was het lastig tot moeilijk om de juiste informatie aan te leveren. Verder geeft 28% aan de informatie meerdere keren vooraf te hebben moeten aanleveren.

3.8.4 Beslissingsmoment

Voor 40% van de 649 respondenten was het duidelijk wanneer de gemeente een beslissing ging nemen over de aanvraag of het verzoek om verlenging. Voor 35% was dit niet goed duidelijk. 24% hoorde binnen 2 weken wat de beslissing was, terwijl 10% langer dan twaalf weken moest wachten. Er is hier geen substantieel verschil zichtbaar tussen de drie domeinen. Als het gaat om de toelichting op de genomen beslissing, geeft 69% aan dat de beslissing voldoende werd toegelicht door de gemeente.

Voor 33% van de 649 respondenten was het niet duidelijk tot helemaal niet duidelijk wat zij konden doen als zij het niet eens waren met de genomen beslissing. Voor 45% was dit wel duidelijk tot helemaal duidelijk. Wel valt hier op dat de respondenten met multiproblematiek meer tevreden zijn met de genomen beslissing dan respondenten met enkelvoudige problematiek (31% tegenover 18%) ondanks dat het proces in de beleving van respondenten met multiproblematiek langer duurt.

3.8.5 Vergelijking met situatie voor 2015

Voor 33% is het proces van de aanvraag min of meer gelijk gebleven qua complexiteit. Voor 22% is dit proces complexer geworden en voor 5% eenvoudiger. 40% van de respondenten kan hier geen oordeel over geven. Daarnaast geeft 28% van de respondenten aan dat het doen van een aanvraag hen meer tijd is gaan kosten dan voorheen. Voor 7% is het minder tijd gaan kosten, maar voor het grootste gedeelte (65%) is de tijdsinvestering gelijk gebleven.

Regeldruk- belemmeringen

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk komen de regeldrukbelemmeringen aan bod die burgers ervaren in het toegangsproces. Deze belemmeringen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de enquête en zijn verder verdiept met de focusgroepen, interviews met gemeenten, de workshop en de bureaustudie.



4.1 Overzicht van belemmeringen

De belemmeringen die burgers ervaren zijn ingedeeld naar de vier geformuleerde processtappen:

1. Informatievoorziening.
2. Aanvraag of melding doen.
3. Formulieren hulpvraag.
4. Beslissingsmoment.

Hieronder is een samenvattend overzicht opgenomen van de belemmeringen en de processtap waarop ze primair betrekking hebben.

BELEMMERING	PROCESSTAP			
	INFORMATIE-VOORZIENING	AANVRAAG OF MELDING DOEN	FORMULEREN HULPVRAG	BESLISSINGS-MOMENT
1 Informatie is niet ontvangen	■			
2 Informatie is onduidelijk	■			
3 Juiste ingang is lastig te vinden		■		
4 Moeite met invullen van formulieren		■		
5 Meerdere malen (teveel) informatie aanleveren		■		
6 Lange reactietermijn gemeente		■		
7 Er is niet één aanspreekpunt			■	
8 Er vindt niet altijd één (goed) keukentafelgesprek plaats			■	
9 Wijze van beoordelen en mate van toelichten verschilt				■
10 Onduidelijkheid over besluijtermijn en bezwaar				■

Tabel 2. Overzicht van belemmeringen

De meeste belemmeringen hebben te maken met de uitvoering, maar belemmeringen 5, 6, 8, 9 en 10 hebben ook raakvlakken met wet- en regelgeving. Voor belemmering 5 geldt dat de wet- en regelgeving rondom het verwerken van persoonsgegevens een rol speelt. Bij belemmering 6 en 10 speelt dat de gemeente gebonden is aan wettelijke termijnen waarbinnen moet worden gereageerd op een aanvraag of bezwaarschrift. Tegelijkertijd interpreteren gemeenten het moment waarop een termijn gaat lopen verschillend. Bij belemmering 8 speelt mee dat niet expliciet in wetgeving is opgenomen dat een keukentafelgesprek verplicht is. Bij belemmering 9, tot slot, geldt dat één van de gevolgen van de decentralisaties is dat gemeenten hun eigen beleid mogen bepalen. Er zijn derhalve verschillen tussen gemeenten.

De belemmeringen worden hierna verder toegelicht.

4.2 Informatievoorziening

Een goede informatievoorziening beperkt de regeldruk voor burgers. Hieronder zijn de belemmeringen rond informatievoorziening op een rij gezet.

4.2.1 Informatie is niet ontvangen

Wat is de belemmering voor de burger?

Bij de groep burgers die al gebruikmaakte van zorg voor 2015, blijkt dat niet iedereen informatie heeft ontvangen over de wijzigingen die per 1 januari 2015 ingegaan zijn. Bij de groep burgers die pas na 1 januari 2015 van zorg gebruik is gaan maken, speelt dat zij niet allemaal informatie hebben ontvangen over de veranderingen in toegang tot zorg en zowel de begeleiding naar werk als inkomensondersteuning. In het eerste geval gaat het vaak om specifieke informatie waarin de burger wordt geïnformeerd dat hij voortaan naar de gemeente moet voor een verlenging of wijziging van zijn zorgvraag en dat men deze informatie helemaal niet ontvangen heeft. In het tweede geval gaat het vaak over algemene informatie over wanneer men via de gemeente toegang tot zorg kan krijgen en wanneer men bijvoorbeeld naar een zorgkantoor moet en men deze informatie helemaal niet ontvangen heeft. Voorts is ook zichtbaar dat de groep die op zoek is geweest naar informatie, deze niet altijd heeft kunnen vinden.

Wat zegt de enquête?

Van de 441 respondenten die een verlenging hebben aangevraagd, geeft 22% aan geen bericht te hebben ontvangen of informatie te hebben gezien over de wijzigingen na 1 januari 2015. Dit zijn in principe allemaal mensen die overgedragen zijn aan de gemeenten en die vanuit de gemeente benaderd hadden kunnen worden.

Van de respondenten die een nieuwe aanvraag hebben ingediend bij hun gemeente, geeft 43% aan geen bericht te hebben ontvangen over de wijzigingen na 1 januari 2015. Dit kan ermee te maken hebben dat zij niet eerder bekend waren bij de gemeenten en dus niet specifiek zijn aangeschreven door de gemeenten. Echter, deze groep geeft aan ook niet via algemene kanalen (zoals een lokale krant of gemeentelijke website) informatie te hebben ontvangen over de decentralisaties.

Aan zowel de respondenten die een verlenging als aan de respondenten die een nieuwe aanvraag hadden ingediend, is gevraagd hoe duidelijk zij de gemeentelijke website vonden. Van de 649 respondenten geeft 4% aan de informatie rondom de aanvraag of verlenging van zorg niet te hebben kunnen vinden. Daarnaast geeft 30% aan de website van de gemeente niet te hebben bezocht.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Burgers geven in de focusgroepen aan in sommige gevallen geen toelichting te hebben gekregen op de wijziging in hun zorg. De gemeente stuurde een brief waar de vermindering van het aantal uren zorg in stond, maar verder geen motivatie. Gemeenten geven aan dat de oorzaak van het feit dat niet iedereen goed geïnformeerd is, is dat de cliëntenadministratie bij de 'oude verantwoordelijke organisaties' niet goed op orde was. Hierdoor hebben gemeenten niet alle gegevens correct overgedragen gekregen vanuit bijvoorbeeld de zorgkantoren en hebben gemeenten niet alle burgers kunnen benaderen die ook benaderd hadden moeten worden. Dit geldt uiteraard alleen voor overgangsccliënten die al met zorg te maken hadden.

Een andere oorzaak die uit de focusgroepen naar voren kwam, is dat burgers vaak pas op zoek gaan naar informatie op het moment dat ze het nodig hebben. Het feit dat een gemeente rondom de overgang van 2014 naar 2015 actief heeft gecommuniceerd, is voor hen minder relevant. Zij hebben toen geen aandacht geschonken aan de informatie. Pas nu ze het nodig hebben, is dergelijke informatie relevant maar is er geen berichtgeving meer over in, bijvoorbeeld, de lokale krant.

Tot slot, gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan de informatievoorziening. Informatie wordt bijvoorbeeld schriftelijk verspreid via flyers in buurthuizen en op locaties van de gemeente of digitaal via de website. Sommige gemeenten zetten juist in op social media, zodat andere organisaties in het sociaal domein deze informatie weer op hun kanalen kunnen delen. Andere gemeenten zijn meer afwachtend om sociale media te gebruiken.

Wat is het gevolg voor de burger?

Het gevolg van deze belemmering is dat burgers meer tijd en inspanning kwijt zijn om informatie in te winnen. Het gaat hierbij om feitelijke regeldruk. Daarnaast blijkt dat sommige burgers lastig verder komen in het toegangstraject, doordat ze geen informatie kunnen vinden over waar ze bijvoorbeeld moeten beginnen.

4.2.2 Informatie is onduidelijk

Wat is de belemmering voor de burger?

Een groep burgers ervaart dat informatie vanuit de gemeente onduidelijk is¹⁰. Het gaat om het gebruik van (ambtelijk en juridisch) jargon dat minder goed begrijpelijk is voor burgers, verouderde informatie (niet actueel, onjuist) en algemene informatie die de specifieke situatie niet adresseert. Als voorbeeld wordt genoemd dat burgers vooraf niet helder krijgen of ze in aanmerking komen voor zorg omdat ze bijvoorbeeld meerdere producten willen aanvragen en de algemene uitleg van de gemeente alleen de procedure beschrijft voor het aanvragen van een enkel product. Of dat de informatie die telefonisch of via een gesprek wordt verstrekt in de uiteindelijke situatie anders blijkt te zijn als de beslissing wordt gemaakt. Burgers zijn dan onzeker of ze wel of geen aanvraag mogen indienen en geven aan die uit onzekerheid dus soms niet te doen. Als het gaat om jargon dan wordt ook het voorbeeld genoemd dat de gemeente afkortingen of termen gebruikt die de burger niet herkent.

Wat zegt de enquête?

Over de duidelijkheid van de toegestuurde informatie met betrekking tot wijzigingen bij het verlengen van zorg vond 37% van de 441 respondenten de informatie voldoende duidelijk. 29% vond de informatie gedeeltelijk duidelijk en 14% vond de informatie niet duidelijk¹¹. Als het gaat om informatie voor een nieuwe aanvraag, dan vindt 41% de informatie duidelijk, 15% gedeeltelijk duidelijk en 20% onvoldoende duidelijk. Voor de respondenten met Wmo problematiek is de informatie over het algemeen het meest duidelijk.

Tot slot geeft 21% aan de informatie op de gemeentelijke website voldoende duidelijk te vinden, 16% vindt de informatie onvoldoende duidelijk en 21% vindt de informatie gedeeltelijk duidelijk. De overige percentages hebben de informatie niet gevonden of hebben de website van de gemeente niet bezocht.

De leeftijd of het opleidingsniveau van respondenten is hier niet van invloed op de uitkomsten.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Uit de focusgroepen is naar voren gekomen dat burgers ervaren dat de informatie veelal op hoofdlijnen wordt gegeven, maar mensen zijn op zoek naar informatie over hun specifieke situatie. Aan algemene informatie op hoofdlijnen is minder behoefte. Burgers herkennen zich dan niet in bijvoorbeeld de voorbeeldsituatie zoals geschetst op de gemeentelijke website, waardoor zij denken dat de informatie niet op hen van toepassing is. Verschillende gemeenten adresseren dergelijke belemmeringen vooral met mondelinge informatievoorziening waarbij specifiek naar de situatie van de burger wordt gekeken, omdat een website of folder vooraf geen recht kan doen aan alle mogelijke situaties die denkbaar zijn. Om mondelinge informatievoorziening succesvol te laten werken, moeten burgers wel eerst hun wijkteam weten te vinden.

Tevens kwam uit de focusgroepen naar voren dat burgers vinden dat de informatievoorziening niet altijd goed aansluit bij de behoefte van hoe men informatie tot zich kan en wil nemen. Ouderen zijn minder behendig met bijvoorbeeld websites en hebben meer moeite om daar informatie te vinden. Bij de gemeentelijke website speelt vaak ook mee dat de gemeente andere termen gebruikt dan de burger, waardoor er onduidelijkheid ontstaat bij de burger of hetzelfde wordt bedoeld. Burgers zoeken via Google op andere termen dan waarop de gemeente dikwijls communiceert. Een voorbeeld uit de focusgroep is dat een burger zocht op de term 'huishoudelijke hulp' terwijl de gemeente communiceert met de term 'maatschappelijke ondersteuning'. Op deze manier wordt informatie niet goed gevonden en blijft het voor de burger onduidelijk of de gemeente hetzelfde bedoelt. Daarnaast blijkt dat burgers moeite hebben om de veelheid aan verschillende sites en de positionering ervan te duiden (denk hierbij aan de site van de gemeente, het CAK, de zorgaanbieder, het zorgkantoor en de site van Rijksoverheid). Als een zorgaanbieder iets schrijft op zijn website en de gemeente schrijft iets anders, welke informatie klopt dan? Of als een gemeentelijke website verwijst naar een andere website, dan zijn burgers die minder behendig zijn met internet sneller in verwarring omdat zij de andere website niet herkennen of kunnen plaatsen.

¹⁰ Zo berichtte het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) over een sterke groei van het aantal cliënten dat klachten uit over jeugdhulp. Het ging daarbij vooral over vragen over de werkwijze van instanties en de wetgeving rondom jeugdhulp. Wat klachten betreft trokken veel mensen aan de bel over de manier waarop ze werden bejegend, beslissingen die werden genomen of het ontvangen van gebrekkige informatie (AKJ, 2016).

¹¹ Uit de AVI-clëntenmonitor (2016) is naar voren gekomen dat de verschaffing van informatie over de eigen bijdrage voor verbetering vatbaar is.

Over de eigen bijdrage kwam uit de focusgroepen naar voren dat informatie hieromtrent ook vaak op hoofdlijnen wordt gegeven door de gemeente. Vervolgens kan de hoogte van de eigen bijdrage achteraf anders zijn dan vooraf door de gemeente aangegeven. Dat komt omdat de gemeente vooraf alleen een globale schatting kan maken¹². Het CAK stelt de eigen bijdrage achteraf vast. De eigen bijdrage is afhankelijk van iemands **inkomen, gezinssamenstelling en van bijvoorbeeld de hoeveelheid zorg die men uiteindelijk afneemt**. Het inkomen kan wisselen en de afname van zorg kan variëren per maand, door bijvoorbeeld vakanties of ziekte, waardoor de eigen bijdrage lastig te voorspellen is. Voor veel burgers blijft het dus vooraf onduidelijk over hoeveel eigen bijdrage zij moeten betalen en volgt deze rekening pas achteraf.

Wat is het gevolg voor de burger?

Het gevolg van de belemmering is dat burgers meer tijd en inspanning kwijt zijn om de juiste informatie in te winnen en om antwoorden te krijgen op vragen. Het gaat hierbij om feitelijke regeldruk. Tevens leidt het tot onzekerheid als niet tijdig helder wordt of men aanspraak kan maken op een regeling. Niet in de laatste plaats kunnen burgers ook voor onverwachte kosten komen te staan als de eigen bijdrage hoger uitvalt dan verwacht.

4.3 Aanvraag indienen of melding doen

Het gemak waarmee een aanvraag of verlenging plaatsvindt, is van invloed op de ervaren regeldruk. Hieronder zijn de belemmeringen die aanwezig zijn bij het doen van een aanvraag of melding op een rij gezet.

4.3.1 Juiste ingang is lastig te vinden

Wat is de belemmering voor de burger?

Een groep burgers ervaart dat wanneer zij toegang tot zorg of begeleiding naar werk, dan wel inkomensondersteuning zouden willen ontvangen, zij niet altijd worden doorverwezen naar de juiste loketten en instanties. Als voorbeeld wordt genoemd dat het wijkteam of de medewerker bij de gemeente niet weet waar in de organisatie de vraag, melding of aanvraag moet worden neergelegd. De medewerker moet dit vervolgens nagaan, waardoor het lang duurt voordat de burger vervolgens wordt teruggebeld en soms wordt men ook niet teruggebeld. Een ander voorbeeld is dat men naar het zorgkantoor wordt verwezen, terwijl de zorg die aangevraagd wordt juist onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt.

Wat zegt de enquête?

Uit de enquête blijkt dat het voor burgers verwarrend is als de gemeente de toegang deels belegd heeft bij een zorgaanbieder. Burgers voelen zich dan onzeker of de zorgaanbieder wel op de juiste wijze een beschikking kan regelen zodat de zorg betaald wordt door de gemeente en of zij wel bij de juiste ingang zijn. Daarnaast blijkt uit de enquête dat maar de helft van alle respondenten weet dat zij een melding bij de gemeente kunnen doen als iemand in hun omgeving hulp nodig heeft. Deze respondenten geven aan dat zij vaak niet weten waar zij deze melding kunnen doen. De ingang is dus onduidelijk. Hier is geen verschil zichtbaar tussen een kleine, middelgrote of grote gemeente.

In de focusgroepen wordt het beeld uit de enquête bevestigd dat burgers het lastig vinden om bij de juiste ingang en juiste medewerker te komen. Vaak worden burgers doorverbonden voordat zij de juiste persoon aan de telefoon hebben die hun vraag kan beantwoorden. Dit kan zowel binnen de gemeente zijn als tussen verschillende organisaties.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Burgers geven in de focusgroepen aan dat het onduidelijk is bij welk loket ze moeten zijn met hun vraag. Het is zoeken naar de juiste ingang met de juiste persoon. Er wordt aangegeven dat de medewerker bij de gemeente die de vraag in behandeling neemt, niet altijd voldoende kennis heeft om de vraag ook goed te kunnen beantwoorden. Tevens wordt ervaren dat de kennis van de sociale kaart¹³ niet altijd voldoende aanwezig is bij medewerkers van de gemeente. Met name als er sprake is van multiproblematiek wordt er veel doorverwezen en laat een antwoord lang op zich wachten.

Daarnaast blijkt uit de focusgroepen en de interviews dat veel gemeenten werken met een algemeen telefoonnummer waarmee het Klantcontactcentrum (KCC) bereikt wordt en hebben zij in sommige gevallen een apart telefoonnummer voor de diensten die vallen onder de taken binnen het sociaal domein. Vaak is dit voor burgers onduidelijk en bellen zij met hun vragen naar het algemene nummer. Burgers ervaren dat het voor het KCC lastig blijkt om goed door te verbinden, omdat deze medewerkers niet altijd over voldoende kennis beschikken. Wat ook meespeelt is dat sommige gemeenten de toegang tot zorg en ondersteuning hebben uitbesteed aan een externe organisatie. Burgers weten dit niet altijd. Het komt voor dat zij contact opnemen met de gemeente en deze hen dan moet doorverwijzen naar de externe partij.

12 Op de website van het CAK kan iemand ook zelf globaal berekenen hoe hoog de eigen bijdrage is voor de ondersteuning die men ontvangt vanuit de Wmo (ook is er een app). Zie ook: <https://www.hetcak.nl/app/rekenprogramma-wmo-2016/application/RekenModule.aspx>

13 De sociale kaart is een website, voor burgers en professionals, met informatie over formele en informele organisaties rond wonen, zorg & welzijn, werk & inkomen, kinderen en jeugd. Zie: <http://www.socialekaartnederland.nl/>

Sommige burgers maken ook gebruik van bijvoorbeeld de vraagwijzer¹⁴ van hun gemeente. Desondanks geven zij in de focusgroepen aan via die vraagwijzer ook regelmatig verkeerd doorverwezen te worden, waardoor ze geen antwoord krijgen op de vraag die ze hebben.

Verschillende gemeenten geven zelf aan dat informatie op de gemeentelijke website verbeterd kan worden. De informatie is in gevallen niet altijd meer actueel en gemeenten zijn zich hiervan bewust. Er wordt wel ervaren dat bij de loketten genoeg kennis zit om goed te kunnen doorverwijzen.

Als het gaat om het doen van een melding, blijkt uit de focusgroepen dat mensen verwachten dat ze hier een apart telefoonnummer voor moeten bellen, maar dat dit gewoon bij hetzelfde wijkteam gemeld kan worden als waar de burger een aanvraag voor zorg in kan dienen. Uit de interviews blijkt dat gemeenten dit beeld herkennen en dat zij hier meer aandacht aan willen geven zodat het breder bekend wordt.

Wat is het gevolg voor de burger?

Burgers zijn tijd en inspanning kwijt om de juiste loketten en instanties te vinden. Dat betreft vooral feitelijke regeldruk. Daarnaast ervaren burgers in gevallen ergernis als zij veelvuldig doorverwezen worden of moeten wachten. Daarbij gaat het vooral om ervaren regeldruk.

4.3.2 Moeite met invullen van formulieren

Wat is de belemmering voor de burger?

Een groep burgers geeft aan moeite te hebben met het invullen van formulieren. Als voorbeeld wordt genoemd dat er moeilijke woorden gebruikt worden in een formulier (jargon), zoals 'zorgovereenkomst' of 'sociale redzaamheid'. Veel burgers weten niet wat de gemeente hiermee bedoelt. Het ligt volgens burgers ook aan de in te vullen gegevens. Soms moet een formulier voor een gesprek al worden ingevuld en hebben mensen moeite om goed aan te geven wat het probleem is dat zij hebben of wat er aan hulp nodig is. Daarnaast geeft een deel aan angst te hebben een formulier per ongeluk verkeerd in te vullen, waardoor zij mogelijk zorg mislopen.

Wat zegt de enquête?

28% heeft moeite met het invullen van de formulieren voor een keukentafelgesprek. Meer dan de helft van de mensen heeft de aanvraag of verlenging samen met iemand anders gedaan. Of had dit graag samen met iemand anders gedaan. In de enquête is ook aandacht besteed aan de duidelijkheid van formulieren. 35% geeft aan dat deze voldoende duidelijk waren, voor 22% waren ze gedeeltelijk duidelijk en voor 10% waren ze onvoldoende duidelijk. Daarnaast valt op dat 11% de formulieren door iemand anders heeft laten invullen. Voor respondenten met Jeugdwet problematiek zijn de formulieren over het algemeen iets minder duidelijk. Er is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Burgers geven aan dat digitale aanvraagprocessen voor ouderen, maar ook in bepaalde gevallen voor jongeren (met name jongeren met een lichtverstandelijke beperking), geen vanzelfsprekende manier is om mee te werken. Zij hebben mede hierdoor hulp nodig bij invullen van formulieren. En doordat elke gemeente de vrijheid heeft om dit proces zelf in te richten, verschillen de formulieren per gemeente (en tevens de ervaringen van burgers hiermee). Hierdoor is er geen 'standaard' formulier dat ingevuld wordt door burgers, ook niet altijd binnen de gemeente. Er zijn dan in een gemeente verschillende formulieren voor de verschillende domeinen.

Wat eveneens een rol speelt, is dat het voor burgers lastig is om de waarde van het formulier in te schatten. Er ontstaat onzekerheid bij burgers welke invloed het formulier heeft op het besluit. Het is niet helder of hun situatie wordt beoordeeld op basis van hetgeen ze invullen in het formulier of op basis van het gesprek.

Uit interviews en focusgroepen blijkt dat niet elke gemeente een formulier gebruikt in de aanvraagprocedure. Een aantal gemeenten geeft aan dat het verslag van het keukentafelgesprek als aanvraagformulier dient en dat burgers dit als prettig ervaren. Er zijn echter ook burgers die deze manier van werken niet prettig vinden omdat de medewerker van de gemeente teveel kan sturen op wat er dan uiteindelijk wordt aangevraagd. De burger kan zorg, hulp of ondersteuning in dit geval immers niet zelf aanvragen zonder de medewerker.

Wat is het gevolg voor de burger?

Het invullen van de moeilijke formulieren kost extra tijd en inspanning en dat betreft vooral feitelijke regeldruk. Daarnaast leiden moeilijke en onbegrijpelijke formulieren tot een zekere irritatie en ergernis.

¹⁴ Stichting VraagWijzer Nederland ondersteunt de innovatie in het sociale domein bij gemeenten, organisaties voor welzijn, maatschappelijke ondersteuning en zorg. Dit doen zij onder andere door een lokale vraagwijzer per gemeente op te zetten waar burgers, zowel digitaal als telefonisch, terecht kunnen met vragen over -de toegang tot- het sociaal domein. Zie: <http://www.stichtingvraagwijzernederland.nl/>

4.3.3 Meerdere malen (teveel) informatie aanleveren

Wat is de belemmering voor de burger?

Een groep burgers geeft aan meerdere malen dezelfde informatie te moeten aanleveren bij de gemeente, maar ook bij verschillende instanties (zoals de Sociale Verzekeringsbank, Belastingdienst en zorgverlener). Zij vragen zich af waarom deze organisaties de gegevens niet delen met elkaar. Dat bespaart tijd. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente bij de burger informatie opvraagt op het moment dat de burger overgaat van een WW-uitkering (die het UWV versterkt) naar de bijstand (die de gemeente verstrekt). Burgers geven aan dat zij dan vaak opnieuw informatie bij de gemeente moeten aanleveren die deels ook al bekend is bij het UWV. Binnen de Wmo en Jeugdwet geven burgers aan vaak hun oude indicatie te moeten opsturen, omdat deze niet bekend is bij hun gemeente. Tevens wordt genoemd dat men dezelfde informatie op verschillende manieren moet invullen, bijvoorbeeld elke keer opnieuw alle persoonlijke gegevens invullen. Men weet niet waarom dat zo is, omdat deze gegevens vrijwel altijd al bij de gemeente aanwezig zijn. Van sommige informatie vinden burgers het lastig te begrijpen waarom deze relevant is om aan te leveren. Een voorbeeld hiervan is dat iemand dagbesteding aanvraag en vervolgens moest aangeven wat hij dan deed met de rollator die hij al in zijn bezit had.

Wat zegt de enquête?

Voorafgaand aan het gesprek moest 29% informatie aanleveren. Bij 39% van de respondenten hoefde dit niet. Circa 20% geeft aan dat zij na het keukentafelgesprek (ook nog extra) informatie moesten aanleveren. Vaak bleek dan vooraf niet duidelijk dat deze informatie ook verstrekt moest worden. Hier is zichtbaar dat bij problematiek die de Participatiewet raakt er iets vaker vooraf informatie moest worden aangeleverd dan bij de andere domeinen.

Wel kon 72% hun situatie in één aanvraag indienen en hoefden zij niet meerdere aanvraagformulieren in te vullen. Van de respondenten die vooraf extra informatie moesten aanleveren, geeft 28% geeft aan de informatie meerdere keren vooraf te hebben moeten aanleveren. Vaak moest dit omdat informatie niet goed was aangekomen.

Van de respondenten die dezelfde informatie meerdere malen moesten opsturen (ongeacht of dit vooraf of achteraf het gesprek was) geeft meer dan de helft aan dat dit naar verschillende mensen moest worden opgestuurd.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Vanuit de focusgroepen en interviews komen verschillende oorzaken aan het licht. Soms moeten burgers dezelfde informatie twee keer aanleveren bij de gemeente, omdat de verwerking van de gegevens niet goed is gegaan of de gegevens kwijt zijn geraakt.

Tevens wordt genoemd door burgers dat men dezelfde informatie op verschillende manieren moet invullen. Redenen die hiervoor gegeven worden door gemeenten liggen op het vlak van privacy-regels (bijvoorbeeld omdat een medisch specialist een medisch dossier van zijn patiënt niet mag delen met de gemeente).

In de focusgroepen komt verder naar voren dat burgers ervaren dat op het moment dat burgers meerdere malen dezelfde informatie moeten aanleveren er sneller 'fouten worden gemaakt', omdat de kans groter is dat informatie dan net niet overeenkomt met hetgeen wat reeds bekend is bij de gemeente. Dit levert onzekerheid op, want burgers zijn bang voor mogelijk negatieve gevolgen voor de zorg die men krijgt. Ook is onduidelijk bij burgers wat de gemeente al aan informatie over hen heeft. Daarom vinden zij het lastig om de gemeente aan te spreken als informatie dubbel moet worden aangeleverd. Tegelijkertijd speelt hier mee dat burgers zich ook zorgen maken over de borging van hun gegevens. Zij vragen zich af wie allemaal toegang heeft tot de gegevens van hun aanvraag.

Daarnaast geven burgers aan dat als zij een aanvraag voor zorg doen voor een ander (bijvoorbeeld als mantelzorger), de gemeente in sommige gevallen de aanvraagformulieren nog een keer stuurt naar diegene waar zorg voor is aangevraagd. Zo wordt de aanvraag nog een keer gedaan, zo stellen zij. Het eerste contact wordt door de burger als de aanvraag gezien, niet als een melding.

Vanuit de interviews komt naar voren dat het eerste contact met de gemeente om zorg te verkrijgen over het algemeen door gemeenten als een melding wordt geregistreerd. Het keukentafelgesprek dient vervolgens om een beeld te krijgen of er een aanvraag tot zorg moet worden gedaan en zo ja, waaruit deze aanvraag moet bestaan. Er kan namelijk pas bij een gesprek worden bekeken of een burger een algemene voorziening nodig heeft of maatwerk, uitzonderingen daargelaten. Bij algemene voorzieningen hoeft er geen aanvraag te worden gedaan, omdat deze vrij toegankelijk zijn. Alleen bij maatwerk is dit nodig. Het verschilt per gemeente welke informatie moet worden aangeleverd bij een verzoek om zorg. Bij sommige gemeenten moet er voorafgaand aan het keukentafelgesprek informatie worden aangeleverd en bij andere gemeenten erna. Soms is er zelfs helemaal geen informatie nodig en is het verslag van het keukentafelgesprek, wat als aanvraagformulier dient, afdoende.

Gemeenten geven aan dat het achteraf nog aanleveren van informatie kan liggen aan het feit dat mensen niet goed doorlezen welke informatie zij vooraf moeten aanleveren of dat er zoveel informatie moet worden aangeleverd dat men iets vergeten is. Daarnaast geven gemeenten ook aan dat zij bepaalde informatie uitvragen aan de burger, omdat zij menen deze informatie niet te mogen vragen van een andere (overheids)instelling.

Wat is het gevolg voor de burger?

Meerdere malen dezelfde informatie verschaffen kost extra tijd en inspanning voor burgers. Dat leidt vooral tot feitelijke regeldruk. Daarnaast is er sprake van ervaren regeldruk, in de zin dat burgers het vervelend vinden om informatie meerdere malen aan te leveren. Dat geldt ook voor informatie waarvan zij niet weten waartoe dit dient. Ook is het voor burgers niet altijd helder waarom men informatie opnieuw moet aanleveren.

4.3.4 Lange reactietermijn gemeente

Wat is de belemmering voor de burger?

Een groep burgers ontvangt te laat of geen reactie naar aanleiding van contact met de gemeente. Hierdoor moeten zij zelf bij de gemeente er achter aan wat er gebeurt met hun vraag, klachtmelding of aanvraag. Als voorbeeld wordt genoemd dat een burger een klachtenbrief aan de gemeente heeft geschreven en dan geen reactie ontvangt. Of dat de burger het idee heeft een aanvraag te hebben ingediend, maar tevergeefs wacht op de uitnodiging voor een keukentafelgesprek.

Wat zegt de enquête?

Als het gaat om de reactietermijn van gemeenten op het verzoek tot verlenging of een aanvraag, komt naar voren dat voor 15% het langer duurt dan 6 weken voor enkelvoudige problematiek en bij multiproblematiek is dit 42%. Er is hier geen substantieel verschil zichtbaar tussen de drie domeinen. Daarnaast was het bij 40% van de respondenten duidelijk wanneer de gemeente een beslissing ging nemen over de aanvraag of het verzoek om verlenging. Voor 35% was dit niet duidelijk.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Vanuit de focusgroepen komen verschillende oorzaken aan het licht. Als niet duidelijk is wie bij de gemeente over de (aan) vraag gaat, blijft een reactie vaker uit. Als reden krijgen burgers soms te horen dat de betreffende medewerker die de vraag behandelt er niet is vanwege vakantie of ziekte. Als het gaat om waarom een klacht niet behandeld wordt, komt er vanuit de focusgroepen geen duidelijk patroon naar voren waarom hier niet op gereageerd wordt. Soms blijkt men een klacht in te dienen en wordt deze niet-ontvankelijk verklaard zonder de burger hiervan op de hoogte te stellen. Soms komt het echter ook voor dat de burger in bezwaar wil, maar er nog geen beschikking is waarop bezwaar kan worden gemaakt.

Vanuit de interviews met gemeenten komt naar voren dat de termijn voor het afhandelen van een aanvraag pas gaat lopen nadat het daadwerkelijk een aanvraag wordt in de ogen van de gemeente. Dit is vaak pas nadat de burger het verslag van het keukentafelgesprek heeft ondertekend. In eerste instantie wordt een verzoek van de burger om zorg, hulp of ondersteuning vaak als melding of als een vraag geregistreerd. Een Wmo-aanvraag moet namelijk uiterlijk binnen zes weken zijn onderzocht. Een keukentafelgesprek is hier een onderdeel van. Wanneer een aanvraag is onderzocht, moet binnen twee weken een beslissing worden gemaakt. Deze termijnen zijn voor een gemeente niet haalbaar wanneer dit zorgvuldig moet gebeuren vanaf het eerste moment dat een burger zich bij de gemeente meldt, aldus een aantal van de gemeenten die geïnterviewd zijn.

Gemeenten geven aan dat zij over het algemeen de wettelijke termijnen halen en binnen de tijd met een reactie komen. Wel komt naar voren uit interviews dat gemeenten verschillende termijnen noemen waarbinnen zij moeten reageren of op een ander moment starten met tellen van deze termijnen. De wetgeving hierover wordt verschillend geïnterpreteerd.

Wat is het gevolg voor de burger?

De termijn waarbinnen iemand een reactie ontvangt, is vooral van invloed op de ervaren regeldruk. Als een reactie op zich laat wachten en wacht- en doorlooptijden langer duren dan verwacht, dan wordt dat als bureaucratisch ervaren. Tevens laat het de burger in onzekerheid. Met name als het gaat om een automatische verlenging ervaren burgers onzekerheid omdat zij niet weten wanneer zij zekerheid krijgen over de hoogte en duur van hun indicatie.

4.4 Formuleren hulpvraag

Uitgangspunten als één gezin, één plan en één regisseur en instrumenten als het keukentafelgesprek hebben als doel administratieve belemmeringen en bureaucratie te verminderen. Het keukentafelgesprek is een van bekendste veranderingen van de decentralisaties en zou één van de aspecten moeten zijn die de regeldruk vermindert.

4.4.1 Er is niet één aanspreekpunt

Wat is de belemmering voor de burger?

Er is bij de gemeente niet één aanspreekpunt. Zo is er vaak niet een aanspreekpunt die kennis heeft over alle drie de domeinen. Ook geven burgers aan dat ze zelden dezelfde medewerker spreken als ze contact zoeken met de gemeente. Ze zijn daar verbaasd over, omdat er één regisseur zou zijn voor één cliënt/ gezin.

Tevens wordt de inzet van externe consultants bij de toegangsprocedure vaak als extra schakel ervaren tussen de gemeente en de burger. Burgers geven aan het vaak verwarrend te vinden dat de gemeente moet beslissen over hun aanvraag, maar dat zij contact krijgen met een zorgaanbieder omdat deze gemandateerd is namens de gemeente.

Wat zegt de enquête?

Van de respondenten geeft 13% aan meerdere gesprekken te hebben gehad waar telkens een andere zorgvraag werd besproken. 18% heeft meerdere gesprekken gehad waar telkens dezelfde zorgvraag werd besproken.

Van de mensen die het gesprek met verschillende medewerkers hadden, gaf 65% aan dat de nieuwe medewerker ervan op de hoogte was dat er al een gesprek was geweest. In de helft van de gevallen was deze medewerker ook op de hoogte van de inhoud van het eerdere gesprek.

Respondenten met multiproblematiek gaven aan dat zij het lastiger vonden om een aanvraag te doen en het kost hen over het algemeen meer tijd. Uit de enquête blijkt tevens dat respondenten met multiproblematiek vaker meerdere verzoeken nodig hadden (45% van respondenten met multiproblematiek geeft dit aan tegenover 23% met enkelvoudige problematiek). Respondenten met multiproblematiek hebben ook vaker meerdere gesprekken gevoerd en hebben ook het gevoel dat het doen van een aanvraag hen veel tijd heeft gekost.

Wat is de oorzaak?

Vanuit de focusgroepen komen verschillende oorzaken aan het licht. Sommige burgers ervaren wisselende aanspreekpunten, zoals verschillende Wmo-consulenten. Doordat er verschillende medewerkers betrokken zijn, hebben burgers het gevoel dat er niet altijd goed naar hun situatie wordt gekeken en zij bepaalde informatie meerdere malen moeten toelichten omdat dit niet goed gedocumenteerd is. Daarnaast wordt aangegeven dat burgers met verschillende consulenten te maken hebben, omdat de expertises verdeeld zijn of omdat consulenten niet bereikbaar zijn. Voor bepaalde onderdelen van hun zorgvraag is één consulent aanspreekpunt en voor een ander onderdeel weer een andere consulent.

Vanuit de interviews met gemeenten komt naar voren dat de verschillende domeinen nog vaak apart zijn georganiseerd binnen de gemeente. Met name de begeleiding van burgers naar werk en inkomensondersteuning (Participatiewet) staat praktisch altijd nog los in de organisatie van Wmo en Jeugd. Dit betekent dat wanneer er sprake is van multiproblematiek over verschillende domeinen deze verbinding binnen de organisatie ook moet worden gelegd, maar veelal nog niet automatisch goed gebeurt.

Meerdere gemeenten geven dan ook aan dat er meerdere gesprekken moeten worden gevoerd in het geval er sprake is van multiproblematiek. Eén persoon heeft niet alle expertise om dit te beoordelen bij een keukentafelgesprek. Vaak wordt de aanvraag gedaan voor één aspect (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp) en blijkt dat er bijvoorbeeld ook schuldhulpverlening nodig is. In een dergelijke situatie kan wel één persoon de verbinding leggen, maar niet één persoon inventariseren en beoordelen. Voor de gemeente is diegene die de verbinding legt dan de regisseur.

Ook komt uit de interviews met gemeenten naar voren dat de situaties in de drie domeinen zo verschillend zijn, dat het bijna onmogelijk is om één medewerker te hebben die van alle drie de domeinen voldoende weet om een cliënt te kunnen helpen. Medewerkers hebben vanuit verschillende expertises ervaring, omdat het voor 1 januari 2015 zo was georganiseerd. Deze medewerkers zijn niet zomaar omgeschoold tot generalist met kennis van alle drie de domeinen.

Alle gemeenten die zijn gesproken in het kader van het onderzoek geven wel aan naar één organisatie van het sociaal domein te werken waarin integraal wordt gewerkt zodat er vaker en beter gewerkt kan worden met één aanspreekpunt. Niet alle gemeenten weten of het lukt om daadwerkelijk medewerkers op te leiden die op alle drie de domeinen expert zijn, maar vrijwel alle gemeenten werken toe naar een aantal generalisten die van alle drie domeinen kennis hebben en die aanvullend een expert kunnen betrekken met kennis van een specifiek domein.

Wat is het gevolg voor de burger?

Burgers krijgen te maken met meerdere aanspreekpunten en moeten in gevallen meerdere malen hetzelfde verhaal vertellen. Dit kost extra tijd en inspanning en leidt tot feitelijke regeldruk. Ook is er sprake van ervaren regeldruk, omdat de dienstverlening niet aansluit bij de verwachting.

4.4.2 Er vindt niet altijd één (goed) keukentafelgesprek plaats

Wat is de belemmering voor de burger?

Er wordt door een groep burgers aangegeven dat er bij hen geen keukentafelgesprek heeft plaatsgevonden. Dit geldt zowel voor burgers die reeds zorg ontvingen voor 1 januari 2015 als die daarna zorg aanvroegen. In de wetten staat niet expliciet genoemd dat het verplicht is het keukentafelgesprek te voeren¹⁵. Ter illustratie, in de Wmo staat bijvoorbeeld dat in samenspraak met degene door, of namens wie, de melding is gedaan en waar mogelijk met de mantelzorger, of mantelzorgers, dan wel diens vertegenwoordiger, een onderzoek wordt gevoerd. De gemeente maakt een beoordeling van de behoefte van de cliënt aan ondersteuning van zijn participatie of zelfredzaamheid, dan wel opvang of beschermd wonen. De gemeente is dus verplicht te onderzoeken voor welke ondersteuning de burger in aanmerking komt. In de wetten staat beschreven welke onderwerpen de gemeente in dit onderzoek moet betrekken, maar niet in welke vorm dat moet gebeuren. Een keukentafelgesprek wordt wel in de memorie van toelichting aangehaald en ten zeerste aangeraden¹⁶.

Daarnaast ervoeren sommige burgers waarmee een keukentafelgesprek heeft plaatsgevonden dat dit gesprek niet altijd leidde tot een verbetering van het toegangsproces¹⁷. Het is voor burgers vaak vooraf onduidelijk wat het doel is van het gesprek. Daarnaast zijn de ervaringen met het keukentafelgesprek wisselend. Burgers geven aan dat het bepalend is wie het keukentafelgesprek voert en in het bijzonder hoe de wijze van bejegening is. Wanneer deze persoon volgens de burger de juiste kennis en gespreksvaardigheden heeft, wordt het gesprek vaak als prettiger ervaren. Echter, er wordt in meerdere gevallen aangegeven dat burgers ervaren dat diegene die het gesprek voert minder kundig overkomt en minder goede gespreksvaardigheden heeft. Er wordt soms ook teveel -mondelijke- informatie verstrekt binnen één gesprek, met als gevolg dat burgers niet alles kunnen onthouden.

Wat zegt de enquête?

Van de respondenten geeft 44% aan een keukentafelgesprek te hebben gehad en 34% heeft geen keukentafelgesprek gehad. Het verslag van het keukentafelgesprek krijgt gemiddeld een 6,3. Het gesprek zelf wordt gemiddeld gewaardeerd met een 6,2. Uit de ingevulde antwoorden blijkt dat de meningen erg uiteenlopen als het gaat om hoe het keukentafelgesprek is ervaren. Een groep die tevreden is, geeft veelal aan dat zij goed gehoord hadden en een open gesprek hebben kunnen verwoorden. Andere respondenten geven juist aan dat zij het idee hadden dat de uitkomst van het gesprek van tevoren al vaststond, zij niet het idee hadden dat er een kundig iemand tegenover hen zat of dat er zoveel mogelijk bezuinigd moest worden.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Vanuit de focusgroepen komen verschillende oorzaken aan het licht. Burgers die geen keukentafelgesprek hebben gehad, geven aan eigenlijk niet te weten waarom er geen gesprek heeft plaatsgevonden. Wanneer dit niet plaatsvond, ging dit veelal om burgers die al zorg kregen voor 1 januari 2015 en was er vaak sprake van een verlenging op basis van de vorige indicatie. Toch is dit in gevallen niet gecommuniceerd naar de burger.

¹⁵ In de VNG modelverordening maatschappelijke ondersteuning is dit wel het geval.

¹⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/01/14/memorie-van-toelichting-van-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015>

¹⁷ Zie ook: <http://www.gemeente.nu/Sociaal/Nieuws/2015/6/Gemeenten-schieten-ernstig-tekort-bij-Keukentafelgespreken-1777150W/>

Daarnaast geven burgers aan dat zij ervaren dat de consulent bij het keukentafelgesprek soms bevooroordeeld in het gesprek lijkt te zitten. Hiermee wordt bedoeld dat het startpunt lijkt te zijn om zo min mogelijk zorg te bieden of de zorg die al aanwezig is te gaan korten. Enkele burgers geven in de focusgroepen aan dat de consulent expliciet aangaf dat de opdracht was om te bezuinigen, ondanks dat deze persoon ook vond dat de zorg niet verminderd kon worden. Tevens ervaren burgers dat wanneer zij een aanvraag doen, niet altijd aandacht wordt besteed aan de verschillende mogelijkheden die een burger heeft en daarmee de keuzes die deze kan maken. Bezuinigingen in het sociaal domein zijn veel in het nieuws en burgers geven aan de indruk te krijgen dat de gemeente focust op 'het zo goedkoop mogelijk uit zijn'. Als voorbeeld wordt genoemd dat een mantelzorger er pas in een later stadium achter kwam dat zijn moeder naar een verzorgingshuis had mogen gaan. Hij ervaart dat hij hier niet voldoende over is geïnformeerd.

Ook geven burgers aan dat in het keukentafelgesprek veel informatie alleen mondeling wordt verschaft en dat zij twijfels hebben over de kwaliteit van verslaglegging. Dat veel informatie alleen mondeling wordt verschaft, vinden burgers lastig omdat zij dan alles direct moeten onthouden. Bij de verslaglegging gaat het erom of dit verslag van dusdanige kwaliteit is dat de gemeente hiermee een goede en gefundeerde beslissing kan maken over de aanvraag van de burger. Burgers geven aan bang te zijn iets niet toegekend te krijgen omdat het verslag niet duidelijk genoeg was, of dat als zij in bezwaar willen gaan de gemeente verwijst naar het verslag waarin hun vraag dan niet goed opgenomen is en hun bezwaar daardoor wordt afgewezen.

Tot slot geven burgers aan dat ze soms een extra gesprek nodig hebben omdat de consulent naar hun idee niet over voldoende kennis beschikt. Volgens burgers had dit voorkomen kunnen worden door een beter opgeleide consulent het gesprek te laten voeren.

Vanuit de interviews met gemeenten komt het volgende beeld naar voren hoe het keukentafelgesprek wordt ingezet. Een aantal gemeenten geeft aan eerst te kijken of de benodigde ondersteuning voor een burger kan worden geregeld middels een algemene voorziening. Dit gebeurt vaak door het wijkteam of het netwerk in de gemeente van zorg- en welzijnsinstanties. Wanneer dit niet het geval blijkt te zijn, vindt er voor deze meer complexe vragen een keukentafelgesprek plaats met een consulent en wordt er bekeken of een maatwerkvoorziening een oplossing biedt. Daarnaast geven gemeenten aan dat de opzet is veranderd met de decentralisatie. Er wordt niet meer een 'product' aangeleverd na een aanvraag van de burger, maar er wordt gekeken naar wat een burger nodig heeft gezien zijn omstandigheden. Een burger heeft niet automatisch recht op een bepaald product, maar recht op goede en passende zorg, hulp en/of ondersteuning. Hierdoor wordt er anders gekeken naar de zorg, hulp en/of ondersteuning die kan worden geboden door de gemeente en wat het netwerk om de burger heen kan doen. Geen enkele gemeente herkent zich overigens in het beeld dat medewerkers erop uitgestuurd worden met de boodschap dat er bezuinigd moet worden.

Tot slot geven gemeenten aan dat ze herkennen dat er soms meerdere gesprekken nodig zijn. Vaak heeft dit er volgens hen mee te maken dat burgers in het aanvraagformulier niet altijd alle problematiek vermelden. Hierdoor blijkt in het (eerste) gesprek pas dat er sprake is van meer problematiek of andere problematiek waar de consulent niet altijd gespecialiseerd is in. Een aantal gemeenten geeft ook aan dat dit te maken heeft met de transitie. Ook consulenten hebben tijd nodig om te leren hoe zij het keukentafelgesprek zo goed mogelijk integraal kunnen voeren en om vooraf in te schatten welke kennis er nodig is om het gesprek goed te voeren.

Wat is het gevolg voor de burger?

Een keukentafelgesprek is het gesprek dat burgers samen met de gemeente voeren om in aanmerking te komen voor ondersteuning vanuit de gemeente en dat tevens tot doel heeft om integraal te kijken naar de problematiek die de burger betreft. Burgers kunnen zich daarbij laten ondersteunen door anderen, zoals een mantelzorger. Doel van het gesprek is om voor iedere individuele burger tot passende oplossingen te komen. Een keukentafelgesprek kan zo leiden tot een goede integrale analyse van de benodigde zorg. Dit voorkomt regeldruk. Het gevolg bij het uitblijven van een (goed) gesprek is dat de zorg mogelijk niet aansluit en de burger een nieuwe aanvraag of gewijzigde aanvraag voor zorg moet indienen waardoor de regeldruk juist toeneemt.

4.5 Beslissingsmoment

De laatste stap in het toegangsproces richt zich op het beslissingsmoment. De gemeente neemt een beslissing over de gedane aanvraag en communiceert dit richting de burger. Hieronder zijn de belemmeringen rondom het beslissingsmoment op een rij gezet.

4.5.1 Wijze van beoordelen en mate van toelichten verschilt

Wat is de belemmering voor de burger?

Eén van de gevolgen van de decentralisaties is dat gemeenten hun eigen beleid mogen bepalen. Er zijn derhalve verschillen tussen gemeenten. Er wordt door een groep burgers ervaren dat gemeenten verschillende regels hanteren op basis waarvan een hulpvraag wordt beoordeeld. Als voorbeeld wordt genoemd dat een gemeente de auto wel meetelt in het eigen vermogen en een andere gemeente niet. Dit is van invloed op de beoordeling van de hoogte van de uitkering. De wijze van beoordelen wordt vooral als belemmering ervaren door burgers die verhuizen en die dan opnieuw hun aanvraag moeten indienen omdat de beschikking niet automatisch wordt overgenomen. Het kan dan voorkomen dat hun aanvraag anders wordt beoordeeld en zij in hun nieuwe gemeente een andere beschikking krijgen.

Daarnaast geven burgers aan dat de genomen beslissing niet altijd voldoende wordt toegelicht. Het is voor burgers niet altijd duidelijk waarom een gemeente een bepaalde afweging maakt en tot zijn beslissing is gekomen. Soms wordt alleen de beslissing gecommuniceerd, maar wordt niet vermeld waar deze beslissing op gebaseerd is.

Wat zegt de enquête?

31% van de respondenten gaf aan dat de beslissing niet voldoende werd toegelicht. Bij de Jeugdwet en Participatiewet geven respondenten vaker aan dat de beslissing niet goed is toegelicht dan bij de Wmo. Als redenen kwamen naar voren dat de beslissing überhaupt niet werd toegelicht, dat de brief ambtelijk was, de beslissing niet aansloot bij de zorgvraag of dat er verwezen werd naar regels die de burger niet begreep/niet kon vinden. Vaak is hier ook genoemd dat de financiële consequenties, zoals een eigen bijdrage of de invloed op een uitkering, niet goed waren toegelicht.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Deze belemmering lijkt vooral naar voren te komen op het moment dat burgers met verschillende gemeenten te maken hebben, want dan vallen de verschillen in beoordeling en besluitvorming op. Mantelzorgers die in een andere gemeente wonen, merken dat er verschillen zijn in de beoordeling van de zorg, vergoedingen voor zorg en toegekende zorg. Of als een burger verhuist naar een andere gemeente en dan ineens meer of minder zorg toegekend krijgt omdat de nieuwe gemeente de aanvraag niet automatisch overneemt. Gemeenten kunnen volgens burgers dan niet goed motiveren waarom zij een ander beleid hanteren dan een andere gemeente en burgers ervaren regeldruk als zij opnieuw de hele aanvraagprocedure door moeten.

Ook geven burgers in de focusgroepen aan dat zij het idee hebben verschillen te ervaren tussen medewerkers van de gemeente in de wijze van beoordelen. Doordat er nu een individuele beoordeling plaatsvindt en de persoonlijke omstandigheden bij ieder persoon kunnen verschillen, kunnen burgers met hetzelfde probleem verschillende zorg krijgen. Vanuit de focusgroepen blijkt dit ook met name verwarrend te zijn als gemeenten wel samenwerken, maar dat er toch lokale verschillen lijken te bestaan. Voor de burgers is het onduidelijk hoe dit kan.

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten veel aandacht besteden aan een gelijke beoordeling van cliënten. Door te werken met bijvoorbeeld intervisie of casusbespreking werken gemeenten eraan om de beoordeling zo uniform mogelijk te laten verlopen, ongeacht welke medewerker de casus behandelt. Wel geven gemeenten aan dat persoonlijke omstandigheden meespelen in een afweging, waardoor in eerste instantie gelijk ogende casussen toch tot verschillende beschikkingen kunnen leiden. Voor burgers is dat niet altijd goed te begrijpen, omdat zij denken recht te hebben op dezelfde zorg.

In het geval van een verhuizing blijkt uit de interviews dat veel gemeenten hier nog geen passende oplossing voor hebben. Vaak wordt er per individuele casus bekeken of er opnieuw een beoordeling moet plaatsvinden of dat de beschikking uit de andere gemeente over kan worden genomen.

De Participatiewet kent een ander karakter dan de Jeugdwet en de Wmo. Handhaving is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de Participatiewet¹⁸. De dienstverlening van gemeenten die binnen deze wet valt is erop gericht om inwoners zo lang mogelijk in staat te stellen om zelf mee te doen in de samenleving. De gemeente neemt burgers minder bij de hand. Zij verwachten dat burgers, zoveel als kan, zelf voorzien in hun inkomen. Bij de Jeugdwet en Wmo is de wet meer gericht op het samen zoeken naar een goede oplossing voor de ervaren problemen, waarbij er dus meer naast de burger wordt gestaan dan dat de gemeente aan handhaving werkt. Gemeenten geven aan dat de verschillen een integrale aanpak kunnen belemmeren bij multiproblematiek. Daarnaast is het zo dat gemeenten met de Jeugdwet en Wmo daadwerkelijk verantwoordelijk zijn geworden voor nieuwe taken. Dit geldt niet voor de Participatiewet. Met deze wet is de gemeente alleen verantwoordelijk geworden voor een nieuwe doelgroep, maar de gemeente voert dezelfde taken als voorheen uit¹⁹.

Wat is het gevolg voor de burger?

Bij deze belemmeringen zijn meerdere gevolgen zichtbaar voor de burger. De burger ervaart extra feitelijke regeldruk als hij op het moment van verhuizing opnieuw de aanvraagprocedure in moet. Verschillen in de beoordeling en toelichtingen leiden daarnaast vooral tot ervaren regeldruk, omdat hierover onbegrip en onduidelijkheid bestaat.

4.5.2 Onduidelijkheid over besluytermijn en bezwaar

Wat is de belemmering voor de burger?

Voor een groep burgers is het allereerst onduidelijk wanneer de gemeente precies een besluit neemt over hun aanvraag. Voor hen is het onduidelijk hoe lang ze na bijvoorbeeld het keukentafelgesprek moeten wachten op een definitief antwoord. Daarnaast is er een groep burgers die niet goed weet hoe zij bezwaar kunnen maken tegen een genomen beslissing. Zij voelen zich onzeker over het -juridische- proces dat zij in moeten gaan. Tot slot ontvangen niet alle burgers een beschikking waardoor zij überhaupt niet in bezwaar kunnen gaan. Zij ontvangen geen beslissing omdat de gemeente ervan overtuigd is dat zij naar vrij toegankelijke zorg kunnen waarvoor geen beschikking nodig is of omdat de gemeente niet werkt met een beschikking maar met bijvoorbeeld een afwegingskader of cliënt-ondersteuningsplan²⁰. Als een burger in het eerste geval het niet eens is met deze beslissing moet hij alsnog een formele aanvraag indienen, zodat hij een beschikking ontvangt waarin de afwijzing wordt meegedeeld en de burger in bezwaar kan. Als de burger in het geval van een afwegingskader of cliënt-ondersteuningsplan het toch niet eens is met de voorgestelde zorg, dan moet hij ook een formele beschikking aanvragen waartegen hij formeel in bezwaar kan gaan. In beide gevallen moet de burger dus een extra procedurele stap zetten.

Wat zegt de enquête?

Voor 35% van de respondenten was niet duidelijk wanneer het besluit genomen werd. Voor 45% van de respondenten was het duidelijk wat zij konden doen als zij het niet eens waren met de beslissing en voor 33% was dit niet duidelijk. Voor respondenten met Jeugdwet problematiek was dit onduidelijker dan voor respondenten die te maken hadden met problematiek die valt onder de Wmo of Participatiewet.

Van de respondenten heeft 12% gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bezwaar in te dienen. 26% van de respondenten die daadwerkelijk een bezwaar heeft ingediend, gaf aan dat het voor hen heel gemakkelijk was om te doen en 16% vond het heel moeilijk.

Van de respondenten was 20% het volledig oneens met de genomen beslissing van de gemeente en 10% was het oneens. Daar staat tegenover dat 18% het eens was en 27% het helemaal eens was met de genomen beslissing.

¹⁸ Zie ook: <http://www.lothrupert.nl/nieuws/veranderingen-de-bijstand-artikel-18-en-18a-participatiewet/05>

¹⁹ Zie: <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht>

²⁰ Uit de interviews blijkt dat een afwegingskader of cliënt-ondersteuningsplan alleen bij de Jeugdwet wordt gebruikt. Dit plan is voor aanbieders wel voldoende om de zorg te mogen starten en vergoed te krijgen door de gemeente, maar voor burgers niet voldoende om in bezwaar te gaan.

Wat is de oorzaak van de belemmering?

Vanuit de focusgroepen komen verschillende oorzaken aan het licht. Het blijkt voor burgers verwarrend te zijn wanneer de gemeente een besluit moet nemen. Wettelijke termijnen zijn vaak niet bekend. Soms bleek ook dat de burger in de veronderstelling was dat er een aanvraag was ingediend, terwijl de gemeente dit niet zo had geregistreerd omdat volgens hen een algemene vrij toegankelijke voorziening beschikbaar was en de aanvraag dus al was afgedaan. Het gevolg is dat de beschikking uitbleef, terwijl de burger er nog op wachtte.

Een andere oorzaak die wordt genoemd is dat burgers vaak niet weten bij wie ze de vraag over termijnen kunnen neerleggen. Hierdoor blijven zij in onzekerheid. Ook blijkt uit de focusgroep dat deze informatie vaak tijdens een keukentafelgesprek wel gedeeld wordt, maar dat burgers dit niet meer onthouden omdat het gesprek al intensief genoeg was.

Bij de beschikking wordt wel altijd duidelijk gemaakt dat men bezwaar kan maken, maar burgers vinden het lastig om bezwaar te maken als men niet zeker weet wat de regels zijn. Burgers voelen zich soms onzeker omdat ze niet weten hoe ze een bezwaarprocedure goed moeten aanpakken.

Vanuit de interviews met gemeenten komt een genuanceerder beeld naar voren. Gemeenten geven aan vaak in het verslag van het keukentafelgesprek al op te nemen wat een voorlopige beslissing wordt, of hoe lang het duurt voordat er een beslissing wordt genomen. Het -totale- toegangsproces (en stappen) daarin staat vaak niet expliciet vermeld op de site of in folders. Elke gemeente geeft aan te communiceren wat de mogelijkheden zijn voor bezwaar. Dit gebeurt bij het keukentafelgesprek of staat op de website. Er kan alleen bezwaar worden gemaakt wanneer er een officieel besluit ligt van de gemeente. Iemand moet namelijk bezwaar maken tegen een besluit. Er wordt door sommige gemeenten daarom ook aangegeven dat de burger wel altijd recht heeft om een aanvraag te doen als hij het niet eens is met een algemene maatwerkvoorziening. Dan wordt het altijd een officiële aanvraag die dan formeel wordt beoordeeld. Daarna kan er bezwaar worden gemaakt op het officieel genomen besluit van afwijzing.

De gemeenten die met een afwegingskader werken, geven aan hier juist positieve feedback van burgers op te ontvangen. Omdat het kader samen met burgers wordt ingevuld is er maar zelden sprake van bezwaar. Zij proberen de regeldruk zo beperkt mogelijk te houden door te regelen dat bijvoorbeeld een telefoontje voldoende is om dan alsnog een formele beschikking te krijgen.

Tot slot geven veel gemeenten aan ook gebruik te maken van mediation (informele aanpak). Op deze manier gaat men met de burger in gesprek op moment dat hij of zij een bezwaar wil indienen. Via mediation wordt geprobeerd een officieel bezwaar te voorkomen door bijvoorbeeld een extra gesprek in te plannen waar een herbeoordeling van het besluit wordt genomen of een extra toelichting volgt op het genomen besluit²¹.

Wat is het gevolg voor de burger?

De belemmering leidt vooral tot ervaren regeldruk. Als burgers zich in het ongewisse voelen gelaten over termijnen, dan leidt tot onzekerheid. Ook is er sprake van ergernis vanwege de ondoorzichtigheid van regels rond bezwaar. Dat leidt er soms ook toe dat burgers soms zelfs geen bezwaar indienen.

21 Zie <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>



Oplossings- richtingen

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk komen de oplossingsrichtingen aan bod voor de regeldrukbelemmeringen.



5.1 Overzicht van oplossingsrichtingen

Op de volgende pagina zijn de verschillende oplossingsrichtingen weergegeven in de tabel. In de tabel is tevens aangegeven (met kruisjes 'X') aan welke belemmering en welke processtapen de oplossingsrichting primair een bijdrage levert om de regeldruk te verminderen. In de volgende paragraaf komen de oplossingsrichtingen in meer detail aan bod.

Bij de oplossingsrichtingen geldt dat ze niet voor elke gemeente in dezelfde mate gelden. Dat komt enerzijds omdat verschillende gemeenten al aan de slag zijn met de oplossingsrichtingen. Anderzijds komt dat doordat sommige belemmeringen zich in mindere mate voordoen in sommige gemeenten. De problematiek verschilt per gemeente. Gemeenten opereren ook verschillend in het sociaal domein; de ene gemeente kent bijvoorbeeld aparte jeugdteams terwijl de andere gemeente deze teams combineert met de volwassenteams. Bepaalde zaken zullen binnen sommige gemeenten een belemmering vormen, terwijl een andere gemeente daar weer een oplossing voor heeft die de regeldruk beperkt.

Uit de focusgroepen met burgers en interviews met gemeenten zijn best practices naar voren gekomen. Deze best practices zijn opgetekend om van elkaar te leren. Ze zijn in kaders weergegeven in dit hoofdstuk. De best practices geven weer wat goede manieren kunnen zijn om (onderdelen) van het toegangsproces met zo min mogelijk regeldruk te laten verlopen. Dit betekent overigens niet dat deze best practices voor elke gemeente de beste oplossing zijn. Het moet passen binnen de organisatie en context.

PROCESSTAP	INFORMATIE VOORZIENING	AANVRAAG OF MELDING DOEN	FORMULEREN HULPVRAAG	BESLISSINGS-MOMENT						
Belemmering	Informatie is niet ontvangen	Informatie is onduidelijk	Juiste ingang is lastig te vinden	Moeite met invullen van formulieren	Meerdere malen (teveel) informatie aanleveren	Lange reactietermijn gemeente	Er is niet één aanspreekpunt	Er vindt niet altijd één (goed) keukentafelgesprek plaats	Wijze van beoordelen en mate van toelichten verschilt	Onduidelijkheid over besluit-termijn en bezwaar
Oplossing										
A. Verbeter de vindbaarheid en begrijpelijk van informatie	■	■								■
B. Verbeter het keukentafelgesprek	■	■						■		■
C. Uniformeer de aanvraagprocedure voor alle drie de domeinen		■		■	■					
D. Introduceer een cliëntvolgsysteem			■			■	■			
E. Introduceer een track & trace voorziening						■				■
F. Gebruik ook de informele aanpak		■	■			■	■		■	
G. Draag cliëntondersteuning meer uit	■	■		■				■		
H. Opereer als één overheid in het sociaal domein		■								
I. Bied een alternatief naast digitale dienstverlening	■	■	■				■			
J. Help burgers beter beslagen ten ijs te komen								■		■
K. Gebruik de beschikbare informatie				■	■					
L. Introduceer een handreiking voor het overnemen van een beschikking									■	

Tabel 3. Overzicht oplossingen, belemmeringen en processtappen binnen het toegangsproces

5.2 Uitwerking oplossingsrichtingen

A. Verbeter de vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie

Gemeenten verschaffen steeds meer informatie digitaal. Dit heeft op verschillende vlakken positieve effecten, maar een neveneffect is dat het groeiende aantal websites, online regelhulp en digitale voorzieningen ertoe leidt dat de burger niet meer zo makkelijk zijn weg kan vinden in het digitale bos. Het digitaal beschikbaar maken van informatie (en dienstverlening) betekent niet automatisch dat de burger zijn weg hiernaar ook online weet te vinden. Uit de enquête is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat 30% de gemeentelijke website niet heeft bezocht en uit meer algemeen onderzoek komt naar voren dat het gebruik van overheidswebsites niet meer toeneemt²². Daarnaast is de informatie vaak minder goed te begrijpen voor burgers.

Het taalgebruik is vaak juridisch en ambtelijk en de gemeente hanteert vaak andere begrippen dan de burger.

Om de gemeentelijke informatievoorziening te verbeteren, verdient het aanbeveling om te investeren in betere vindbaarheid van informatie over het sociaal domein en het vergroten van de begrijpelijkheid van deze informatie en de informatie die op papier wordt verschaft.

²² I&O Research (2015), De kwaliteit van overheidsdienstverlening 2015, nummer 2016/006.

Een betere vindbaarheid valt te bereiken door het taalgebruik op sites, brieven, folders en e-mails beter te laten aansluiten bij het taalgebruik die burgers hanteren en waarop zij ook zoeken op bijvoorbeeld het internet. Als een burger bijvoorbeeld altijd zoekt op de term 'huishoudelijke hulp' en de gemeente gebruikt de term 'maatschappelijke ondersteuning', dan vindt de burger de informatie niet. Daarnaast verbetert de vindbaarheid en vooral de begrijpelijkheid als overheden ervoor kiezen jargon te vermijden op sites en in brieven, folders en e-mails. Hieraan valt invulling te geven door de doelgroep (burgers) nadrukkelijk te betrekken bij het opstellen van teksten. Gemeenten zouden bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van panels van burgers om de teksten door te laten lezen, zodat de teksten ook begrijpelijk zijn voor de doelgroep waarvoor ze geschreven zijn.

Klare taal in communicatie aan inwoners

Deze best practice houdt in dat een gemeente een project is gestart voor 'klare taal'. Alle informatie en documenten die inwoners ontvangen moet begrijpelijk zijn en geen jargon bevatten. De gemeente geeft aan dat er niet bij voorbaat een ingewikkelde juridische brief op moet worden gesteld voor het geval een inwoner bezwaar maakt. Een andere interessante uitwerking van deze best practice is een campagne die de gemeente Utrecht heeft gestart²³. De gemeente Utrecht wil een einde maken aan brieven met onbegrijpelijk jargon. Utrecht roept burgers op om onduidelijke brieven terug te sturen.

Met deze oplossingsrichting neemt de feitelijke regeldruk af, doordat burgers minder tijd kwijt zijn om informatie in te winnen (uitzoekwerk). Daarnaast draagt het bij aan een verlaging van de ervaren regeldruk, doordat goede informatie helderheid schept over procedures en het toegangstraject.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek, maar met name voor burgers die te maken hebben met multiproblematiek omdat zij hier meer regeldruk ervaren dan burgers met enkelvoudige problematiek.

Daarnaast draagt deze oplossing met name bij aan het verbeteren van de processtap Informatievoorziening en in mindere mate aan de stap Beslissingsmoment.

Een cliënt of klanttevredenheidsonderzoek onder inwoners inzetten om regeldruk te verminderen

Deze best practice houdt in dat een gemeente door cliëntonderzoek gerichte aandacht kan besteden aan de behoeftes van specifieke doelgroepen. Zoals aan de oudere mensen die de brieven van de gemeente met informatie over het toegangsproces niet begrijpen en die qua communicatie extra aandacht vragen. Het onderzoek zorgt ervoor dat de kwetsbare doelgroep wordt geïdentificeerd. De gemeente kan zich zo goed verplaatsen in de doelgroep en het toegangsproces hierop aanpassen.

B. Verbeter het keukentafelgesprek

Een keukentafelgesprek is in bijna alle gemeenten het moment waarop de behoeften omtrent zorg en/of ondersteuning van de burger in kaart wordt gebracht. De wijze waarop dit gesprek in het toegangsproces is ingebed en wordt uitgevoerd, verschilt echter per gemeente. Dit brengt een aantal moeilijkheden met zich mee. Allereerst vindt er soms helemaal geen keukentafelgesprek plaats. Ten tweede wordt in een dergelijk gesprek veel informatie -mondeling- verstrekt. Het is voor cliënten niet altijd mogelijk om alles te onthouden. Ten derde is het doel van het keukentafelgesprek niet altijd duidelijk voor een burger. Ten vierde verschilt de kwaliteit van verslaglegging van het keukentafelgesprek. Tot slot zijn medewerkers van de gemeente niet altijd voldoende toegerust, waardoor er meerdere gesprekken nodig zijn en/of het gesprek niet prettig verloopt.

Regietafel voor multiproblematiek casuïstiek

Deze best practice houdt in dat de gemeente de casussen rondom multiproblematiek oppakt met een regietafel. Zodra duidelijk is dat een aanvraag multiproblematiek behelst, wordt de burger uitgenodigd voor een gesprek met de regietafel in plaats van het normale keukentafelgesprek. Aan de regietafel zijn experts verbonden die kennis hebben over alle drie de domeinen en die samen met de burger in gesprek gaan over een goede oplossing voor de zorgvraag die er ligt. Daarnaast wordt er op dat moment ook gebruik gemaakt van een casusregisseur en deze regisseur begeleidt de burger in het hele proces. Het voordeel is dat burgers in beginsel één keer hun verhaal hoeven te vertellen doordat alle kennis direct aan tafel zit. Daarnaast kan er sneller uitsluitel worden gegeven over een mogelijke toekenning omdat er samen met de cliënt gekeken wordt vanuit alle drie de domeinen. De procedure is hiermee korter.

²³ <https://www.utrecht.nl/contact/melding-wens-klacht-bezwaar/dat-kan-beter/>

Om genoemde moeilijkheden te minimaliseren, zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar:

- *Leid medewerkers goed op*
Door medewerkers goed op te leiden kunnen zij de juiste vragen stellen aan de burger, hebben zij de juiste kennis en weten zij waar zij een vraag, klacht of verzoek van de burger moeten neerleggen binnen de gemeente of naar welke organisatie zij een burger moeten doorverwijzen. Hierdoor zal vaker één gesprek voldoende zijn voor de burger en de kwaliteit van het verslag van het keukentafelgesprek verbeteren. Daarnaast dragen goede gespreksvaardigheden ook bij aan de beleving van het gesprek door de burger. Burgers voelen zich beter gehoord bij een medewerker die over goede gespreksvaardigheden beschikt.
- *Informeer de burger ook schriftelijk over het keukentafelgesprek*
Naast het feit dat het raadzaam is een burger vooraf al te informeren, kan er tevens voor gekozen worden om bijvoorbeeld na een keukentafelgesprek de burger ook schriftelijk te informeren door een brochure achter te laten met informatie over hoe het proces nu verder verloopt. Dit kan een burger achteraf nog eens rustig doorlezen.
- *Wees expliciet over het doel van het keukentafelgesprek*
Wat betreft de duidelijkheid omtrent het doel van het keukentafelgesprek, is het raadzaam om expliciet te zijn over het feit dat de behoefte aan zorg, hulp en/of ondersteuning hierin wordt opgehaald. Indien dit helder is, weet een burger wat van hem verwacht wordt en kan hij zich hierop ook voorbereiden (door bijvoorbeeld de juiste gegevens al paraat te hebben).
- *Stimuleer het voeren van een keukentafelgesprek*
De wetten zijn niet expliciet over het verplichtend karakter van het keukentafelgesprek. Sommige gemeenten kiezen ervoor om niet in alle gevallen een keukentafelgesprek te voeren. Uiteraard zijn er ook gevallen denkbaar waarbij een uitgebreid gesprek van weinig toegevoegde waarde is (zoals bij het aanvragen van gehandicaptenparkeervergunning). Tegelijkertijd komt uit de enquête naar voren dat burgers soms niet weten waarom zij geen keukentafelgesprek hebben gehad. In dat licht verdient het aanbeveling dat gemeenten in beginsel altijd een keukentafelgesprek voeren of in overeenstemming met de burger samen besluiten om het gesprek niet te laten plaatsvinden (omdat de aanvraag overduidelijk is).

- *Benadruk dat een cliëntondersteuner of mantelzorger aanwezig mag zijn bij het gesprek*

Niet voor alle burgers is het duidelijk dat zij iemand mee mogen nemen naar het keukentafelgesprek en dat deze persoon ook zeggenschap heeft tijdens het gesprek als de burger moeite heeft om zijn verhaal te vertellen. Gemeenten zouden dit meer kunnen benadrukken. De wijze waarop cliëntondersteuning breder ingezet kan worden, wordt verder uitgewerkt in oplossing G.

Bovengenoemde sub-oplossingen dragen bij aan zowel het verminderen van de feitelijke als de ervaren regeldruk. De ervaren regeldruk wordt met name verminderd als er een prettig keukentafelgesprek wordt gevoerd waarbij ook de bejegening correct is. De feitelijke regeldruk wordt met name verminderd doordat het doel vooraf meer helder is, waardoor een burger zich beter voor kan bereiden. Daardoor kan de burger het gesprek ook beter voeren en is de kans kleiner dat hij blijft zitten met vragen en onduidelijkheden die vervolgens weer tijd en inspanning kosten om uit te zoeken.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek.

Integrale opzet keukentafelgesprek middels gespreksformulier

Deze best practice houdt in dat een aantal gemeenten een integrale aanpak nastreeft door de drie domeinen aan elkaar te koppelen door bijvoorbeeld één format te gebruiken voor de verslaglegging (waarin alle drie de domeinen aan bod komen). Ook geeft een gemeente aan dat de consulenten van jeugd en Wmo samen naar een keukentafelgesprek gaan, ieder vanuit zijn expertise. Het keukentafelgesprek wordt direct gebruikt om alle zorg, hulp en of ondersteuning die nodig is in kaart te brengen. Bij multiproblematiek wordt de consulent van het domein waar het hoofdprobleem speelt de regisseur.

- *Uniformeer de aanvraagprocedure voor de drie de domeinen*
Bij verscheidene gemeenten is (nog) sprake van verschillende aanvraagprocedures per domein. Dit uit zich bijvoorbeeld in verschillende aanvraagformulieren per domein. Hierdoor moet een burger opnieuw een melding of aanvraagformulier invullen voor zorg bij een ander domein, waarin deels naar dezelfde gegevens wordt gevraagd. Dit probleem speelt met name bij burgers die te maken hebben met multiproblematiek.

Om het probleem van verschillen in de aanvraagprocedure binnen domeinen te verbeteren, verdient het aanbeveling om in ieder geval de formulieren qua format te uniformeren binnen de gemeente en daar waar mogelijk over te gaan naar één integraal digitaal formulier, ongeacht voor welk domein een aanvraag wordt gedaan. Op het moment dat een gemeente met een integraal digitaal formulier werkt, kan dit zo worden vormgegeven dat een burger hier een enkelvoudige en meervoudige aanvraag mee kan doen. De burger doorloopt online het aanvraagformulier en klikt aan welke situatie of situaties op hem van toepassing is of zijn. Aan de hand van een beslisboom met vraag/antwoorddialog (ook wel stroomschema genoemd) vult hij alleen de relevante zaken in voor zijn situatie. Idealiter wordt hierbij ook gebruikgemaakt van voor-ingevulde formulieren (waarbij in het formulier al gegevens staan ingevuld die bij de overheid bekend zijn) en kan het formulier ook digitaal worden ingediend.

Uiteraard is het hier ook van belang om te kijken naar eventuele samenwerkingsverbanden van gemeenten, omdat dit van invloed kan zijn op hoe gemakkelijk deze oplossing geïmplementeerd kan worden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er feitelijk twee vormen van samenwerking in de uitvoering zichtbaar zijn bij gemeenten: 1) formele samenwerking binnen bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling waarin het beleid tussen de gemeenten ook overeenkomt of 2) informele samenwerking waarbij ruimte blijft voor individuele beleidskeuzes per gemeente.

Daar waar gemeenten in de uitvoering alleen informeel samenwerken, is de uniformering van formulieren tussen deze gemeenten vermoedelijk niet makkelijk haalbaar omdat uit de interviews blijkt dat er dan door lokale verschillen in het beleid, ook verschillen in de formulieren kunnen ontstaan. Overigens merken burgers weinig van deze samenwerking omdat zij alleen de formulieren van hun eigen gemeenten te zien krijgen.

Er zijn ook gemeenten waarbij er überhaupt geen aanvraagformulieren hoeven te worden ingevuld. Het verslag van het keukentafelgesprek dient dan als aanvraagformulier, hetgeen de regeldruk vermindert. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 is het belangrijk dat de input van de burger hierin voldoende geborgd is en de medewerker van de gemeente niet teveel invloed kan uitoefenen op wat er uiteindelijk wel of niet wordt aangevraagd.

Fysiek bij elkaar aanwezig zijn

Deze best practice houdt in om de verschillende afdelingen van de drie domeinen bij elkaar op de werkvloer te huisvesten (in de praktijk is er ook binnen een gemeente vaak nog een aparte uitvoering van de Participatiewet enerzijds en die Wmo en Jeugdwet anderzijds). Hierdoor kan er ook makkelijker tussen de drie domeinen worden afgestemd (zeker in de huidige transitie en transformatiefase, want processen en systemen zijn nu nog niet helemaal ingericht op een integrale aanpak van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet). Een gemeente geeft aan dat hun medewerkers een integraal klantbeeld ontwikkelen en over domeinen heen kijken doordat consultants elkaar opzoeken op de werkvloer. Men is bewust bij elkaar gehuisvest.

Deze oplossingsrichting draagt vooral bij aan een afname van de feitelijke regeldruk, want burgers zijn minder tijd kwijt met het invullen van de benodigde formulieren. Uitvraag van dubbele informatie wordt hiermee voorkomen. Daarnaast kan het in het bijzonder bij multiproblematiek bijdragen aan minder regeldruk, omdat er minder verschillende formulieren en formats zijn.

Korte aanvraagprocedure keukentafelgesprek

Deze best practice houdt in dat gemeenten de formulieren om toegang te krijgen tot zorg zo beperkt mogelijk houden. Een aantal gemeenten heeft het zo georganiseerd dat een inwoner maar één formulier van één A4 hoeft in te vullen om een melding te doen. Daarna vindt er een gesprek plaats om de behoefte aan zorg in kaart te brengen. Andere gemeenten vragen überhaupt niet om een formulier in te vullen voorafgaand aan het keukentafelgesprek. Er wordt vervolgens één gespreksverslag opgemaakt van het keukentafelgesprek. Indien akkoord bevonden door beide partijen dient dit ook als de aanvraag wanneer maatwerk nodig is. Er is daarnaast één kopie van het paspoort nodig in verband met legitimatieplicht. Dan wordt door de gemeente een rapportage opgemaakt. Daarna ontvangt men nog een beschikking.

D. Introduceer een cliëntvolgsysteem

Een burger heeft nogal eens moeite de juiste persoon te vinden die hem kan helpen met zijn vragen. Niet zelden wordt hij doorverwezen en moet hij zaken meerdere keren toelichten. Of hij wordt niet teruggekoppeld of teruggebeld naar aanleiding van een vraag en blijft hij in het ongewisse. Dat is lastig voor burgers, maar ook voor gemeenten die niet altijd een goed overzicht kunnen behouden van wie met welke vraag wanneer gebeld heeft.

Om de belemmeringen hieromtrent te adresseren, verdient het aanbeveling voor gemeenten om te gaan werken met een (digitaal) cliëntvolgsysteem voor vraag- en klachtafhandeling. Verschillende gemeenten hebben al zo'n systeem in gebruik bij hun KCC, maar zetten dit niet in richting vakafdelingen voor meer inhoudelijke vragen. Dit betekent dat er binnen het KCC wel zichtbaar is of een vraag wel of niet beantwoord is, maar dat voor medewerkers buiten het KCC dit systeem niet toegankelijk of inzichtelijk is. Zij moeten dus zelf bijhouden of zij alle vragen die zij vanuit het KCC ontvangen van burgers al beantwoord hebben en hebben er ook geen zicht op of een burger al eerder een vraag heeft ingediend.

In een cliëntvolgsysteem staat informatie over burgers en hiermee kunnen vragen en klachten gestructureerd vastgelegd én afgehandeld worden. Dit geldt uiteraard ook voor zaken buiten de formele aanvraag om en voordat iemand al als cliënt geregistreerd is.

Specifiek klantcontactcenter voor het sociaal domein

Deze best practice houdt in dat een gedeelte van het KCC van de gemeente apart is ingericht voor het sociaal domein. Vragen die binnenkomen van inwoners worden geschift. Er is een aantal vragen die het KCC zelf kan afhandelen. Bij sommige vragen wordt teruggebeld door de consulenten van de gemeente en voor de overige vragen wordt bekeken wat nodig is en waar de inwoner hiervoor terecht kan. Voor de complexere vragen wordt vervolgens een afspraak gemaakt voor het keukentafelgesprek en wordt één consulent de regisseur. Deze best practice leidt tot minder regeldruk, omdat een vraag direct wordt opgepakt door de gemeente en niet zo makkelijk tussen wal en schip belandt.

Met een cliëntvolgsysteem kan de gemeente actiever en effectiever vragen en klachten adresseren in de totale keten. Tevens is het een hulpmiddel om te voorkomen dat iemand meerdere keren zijn verhaal hoeft te doen. Ook wordt hiermee de noodzaak kleiner dat een burger in het toegangsproces altijd eenzelfde aanspreekpunt zou moeten hebben binnen een gemeente, want dat is praktisch bijna niet haalbaar.

Met een cliëntvolgsysteem neemt zowel de feitelijke als de ervaren regeldruk af. De feitelijke regeldruk neemt af omdat burgers niet meerdere keren hoeven hun vraag of klacht hoeven te doen en dus minder tijd hieraan kwijt zijn. De ervaren regeldruk neemt af doordat de dienstverlening verbetert vanuit het burgerperspectief, bijvoorbeeld doordat hij wordt teruggebeld of anderszins snel antwoord ontvangt naar aanleiding van een gestelde vraag.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek.

E. Introduceer een track & trace voorziening

Burgers vragen zich nogal eens af wat de status is van een vraag of klacht of zij zijn benieuwd wanneer zij formeel uitsluitel krijgen naar aanleiding van een aanvraag of verlengingsverzoek (termijnen). Het is daarbij ook niet altijd helder in welke stap een burger zich bevindt in de keten en wat de status van lopende zaken is.

Om het probleem van (te) weinig inzicht in het ketenproces te verbeteren, verdient het aanbeveling dat gemeenten in het sociaal domein gaan werken met een track & trace voorziening voor burgers. Dit is een digitale voorziening waarmee burgers hun lopende zaken kunnen inzien²⁴. Met een dergelijke voorziening, vergelijkbaar met een track & trace systeem bij pakketbezorging, blijft een burger op de hoogte van de status van afhandeling van zaken.

Deze oplossingsrichting leidt vooral tot een afname van de ervaren regeldruk voor burgers die digitaal vaardig zijn. Een track & trace voorziening schept helderheid over het toegangsproces en kan bijdragen aan kortere wacht- en doorlooptijden. Met de voorziening wordt de ervaren dienstverlening naar verwachting beter.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek.

²⁴ Hiervoor is een overheidsvoorziening genaamd 'Lopende zaken' beschikbaar binnen MijnOverheid. Gemeenten kunnen hierop aansluiten. Burgers hebben toegang tot MijnOverheid met hun DigiD.

F. Gebruik ook de informele aanpak

Er is tegenwoordig een scala aan contactmogelijkheden die gemeenten hebben om in contact te treden met burgers. Te denken valt aan de traditionele mogelijkheden als het fysieke loket en formele communicatie op schrift, maar ook aan bellen en e-mailen. In de gedane interviews wordt echter bevestigd dat veel gemeenten nog op de traditionele manier communiceren, waardoor burgers vaak lang op een antwoord moeten wachten en tevens niet altijd een antwoord krijgen dat goed ingaat op de vraag die zij gesteld hebben.

Een betere aanpak rondom de contactmogelijkheden van gemeenten richting burgers kan bereikt worden door meer gebruik te maken van de informele aanpak, waarvoor ook een handleiding is opgesteld²⁵. Kern van deze aanpak is dat medewerkers van overheidsorganisaties eerder (telefonisch) contact opnemen met burgers als er een aanvraag, zienswijze of klacht wordt ingediend om erachter te komen wat het probleem precies is en hoe dat het best kan worden opgelost. Door binnen de kaders van de geldende wetten en regels, maar los van de standaardprocedures, te proberen tot oplossingen te komen, kunnen vragen of klachten sneller worden afgehandeld. Uit meer algemeen onderzoek naar de baten van de informele aanpak blijkt voorts dat hiermee bezwaarprocedures worden voorkomen, de tevredenheid van de burger verbetert en de kosten voor de overheid dalen²⁶.

Toepassing van de informele aanpak draagt bij aan een afname van de feitelijke regeldruk, omdat er sneller een goed antwoord kan worden gegeven op de vraag van de burger en extra regeldruk van bezwaarprocedures wordt voorkomen. De ervaren regeldruk neemt af omdat de gemeente een andere en vanuit het burgerperspectief meer prettige wijze van bejegening toepast. Met de informele aanpak wordt de ervaren dienstverlening naar verwachting beter.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek.

G. Draag de mogelijkheid van cliëntondersteuning meer uit

Uit onderzoek blijkt dat mensen voorafgaand aan een gesprek vaak niet door de gemeente zijn geïnformeerd over de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning (83%)²⁷. In de Wmo wordt cliëntondersteuning omschreven als 'onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen'.²⁸ Uit de enquête blijkt tevens dat veel mensen moeite hadden met de aanvraag en deze aanvraag voor nieuwe zorg (of verlenging) graag samen met iemand anders hadden willen doen. Tot slot kwam uit de klankbord naar voren dat de wijze waarop de cliëntondersteuning invulling krijgt in gevallen voor verbetering vatbaar is. Het gaat daarbij om de borging van de onafhankelijkheid.

Een oplossingsrichting is allereerst het prominenter onder de aandacht brengen van de mogelijkheid van cliëntondersteuning. De mate waarin dat nodig is verschilt per gemeente. Sommige gemeenten wijzen hier burgers al actief op, bijvoorbeeld in folders over de Wmo. Voor de andere domeinen is cliëntondersteuning vaak minder bekend bij burgers of informeert de gemeente niet actief over deze mogelijkheid. Een oplossingsrichting om de invulling van de cliëntondersteuning te verbeteren, is om de handreiking - die hiervoor momenteel wordt opgesteld vanuit de VNG - breed onder de aandacht te gaan brengen bij gemeenten, zodat zij er hun voordeel mee kunnen doen. Belangrijk hierbij wel is dat de cliëntondersteuning onafhankelijk van de gemeente blijft opereren.

25 Ministerie van BZK (2016), Handleiding geschilbeslechting sociaal domein.

26 Ministerie van BZK (2012), Ontwikkelingen overheidsdienstverlening, kenmerk 2012-0000359573

27 Programma Aandacht voor iedereen (2015), Zorg naar gemeenten, factsheet.

28 Artikel 1.1.1 Wmo.

Indien burgers meer gebruikmaken van cliëntondersteuning, dan vermindert de ervaren regeldruk. Dat komt vooral doordat iemand hulp krijgt bij het vinden van zijn weg in de keten, de procedures en mogelijkheden binnen het sociaal domein. Daarnaast neemt de feitelijke regeldruk af doordat met behulp van cliëntondersteuning formulieren sneller en accurater kunnen worden ingevuld. Ook neemt de feitelijke regeldruk af doordat de burger met ondersteuning het gesprek beter kan voeren, waardoor de kans kleiner is dat hij blijft zitten met vragen en onduidelijkheden die vervolgens weer tijd en inspanning kosten om uit te zoeken.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen, maar specifiek voor de Jeugdwet en de Participatiewet (omdat cliëntondersteuning hier minder bekend is). Daarnaast geldt deze oplossing zowel voor enkelvoudige problematiek als multiproblematiek, hoewel de behoefte aan cliëntondersteuning groter lijkt te zijn bij multiproblematiek²⁹.

H. Opereer als één overheid in het sociaal domein

Een voorbeeld waarbij deze oplossing goed zou werken is bij de informatievoorziening rondom de eigen bijdrage. Uit de enquête en de focusgroepen komt naar voren dat er voor de burger veel onduidelijk is als het gaat om de hoogte van de eigen bijdrage. Nu moet hij naar de site van de gemeente om te kijken of zijn gemeente een eigen bijdrage rekent én naar de site van het CAK voor de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage. Terwijl dit voor de burger één overheidsorganisatie is, moet hij toch naar meerdere instanties. Vanuit het burgerperspectief gaat het in dit geval om één onderwerp, maar in de praktijk krijgt hij te maken met verschillende overheidsonderdelen; de gemeentelijke website wijst door naar het CAK voor de berekening van de eigen bijdrage. Daarnaast zijn er nog andere sites waarop ook informatie over het sociaal domein staat, zoals regelhulpen.nl. De veelheid aan verschillende sites en de positionering ervan werkt verwarring in de hand en is minder logisch vanuit de belevingswereld van de burger.

Digitalisering kan een belangrijke rol spelen om verwarring te voorkomen, want het biedt de overheid de -technische- mogelijkheid om zich nadrukkelijker als één overheid te presenteren. In het bijzonder door webservices van verschillende overheden die zijn betrokken in de keten niet als aparte websites te laten zien, maar deze geïntegreerd aan te bieden binnen de website van de gemeente (dat betekent praktisch bijvoorbeeld dat het rekenprogramma over de eigen bijdrage van het CAK beschikbaar is op de website van de gemeente in plaats van dat de burger doorverwezen wordt naar de site van het CAK). Daarmee toont de overheid één gezicht naar de samenleving, terwijl tegelijkertijd de organisatie en verantwoordelijkheden niet wijzigen. Daarnaast verdient het aanbeveling dat overheidsinstanties onderzoek uitvoeren naar welke communicatiekanalen veel worden gebruikt en het snelst worden gevonden door burgers (de methode van kanaalsturing kan hierbij helpen). Met kennis hierover kunnen overheidsinstanties burgers sneller naar de juiste loketten of organisaties verwijzen.

De oplossingsrichting draagt primair bij aan vermindering van de ervaren regeldruk, omdat op deze manier de doorzichtigheid van de regels (en informatievoorziening) en de samenhang ertussen beter inzichtelijk wordt. Het leidt tot meer helderheid.

Deze oplossing draagt in het geval van de eigen bijdrage bij aan het domein van de Wmo, omdat bij de andere domeinen geen eigen bijdrage speelt. Daarnaast geldt deze oplossing zowel voor enkelvoudige problematiek als multiproblematiek (alleen voor het gedeelte wat onder de Wmo valt).

Samenwerking tussen gemeente en UWV

Deze best practice houdt in dat de gemeente een plaatselijke pilot is gestart met het UWV. Zodra mensen hun baan verliezen, komen ze in eerste instantie bij het UWV terecht voor een WW-uitkering. Na bijvoorbeeld twee jaar houdt deze uitkering op en gaat de burger over naar de gemeente voor een bijstandsuitkering en komt hij dus in de Participatiewet terecht. De gemeente heeft met het UWV afgesproken dat een maand voordat de uitkering stopt, de gemeente een signaal krijgt zodat de gemeente alvast contact op kan nemen met de betreffende burger om hem voor te bereiden op een uitkering. Deze best practice leidt ertoe dat burgers vooraf beter geïnformeerd zijn over wat er gaat veranderen in hun situatie. Daardoor zijn ze beter voorbereid op het proces van het aanvragen van een bijstandsuitkering en verloopt dit proces soepeler.

²⁹ Uit de enquête blijkt dat 20% van de respondenten met multiproblematiek graag ondersteuning had willen hebben bij het invullen van formulieren tegenover 8% van de respondenten met enkelvoudige problematiek.

I. Bied een alternatief naast digitale dienstverlening

In algemene zin ziet een ruime meerderheid van alle burgers mogelijkheden in de digitale overheidsdienstverlening³⁰, maar digitalisering is geen panacee. Inzet van ICT maakt het voor burgers makkelijker om de regels te kennen, informatie te verzamelen en zaken te doen met de overheid, maar er zijn ook groepen burgers die er niet mee uit de voeten kunnen. Er zijn groepen burgers die niet digitaal vaardig zijn en daardoor tussen wal en schip terecht dreigen te komen als het gaat om communicatie met de overheid. In het bijzonder gaat het daarbij om ouderen, maar ook om minder vaardige en kwetsbare mensen (denk aan analfabeten of digibeten). Voor dergelijke groepen heeft persoonlijk contact de voorkeur.

Burgers de toegang tot zorg wijzen door bijeenkomsten te organiseren op dezelfde locatie

Deze best practice houdt in dat inwoners van de gemeente bijvoorbeeld worden uitgenodigd om mee te denken over zaken in de gemeente. De bijeenkomsten voor deze meedenkavonden vinden bewust op dezelfde locatie plaats als het participatiepunt van de gemeente, waar burgers ook voor zorg terecht kunnen. Door deze trajecten stimuleert de gemeente betrokkenheid van burgers, maar zorgt het ook voor makkelijkere toegang tot zorg waarmee burgers de weg snel weten te vinden naar de gemeente omdat zij al op deze locatie zijn geweest en dit tijdens deze avonden ook nog expliciet wordt benoemd. De informatievoorziening wordt zo naar de burgers gebracht in plaats van andersom.

Om als overheid voor burgers makkelijk bereikbaar te zijn en de drempel voor contact laag te houden, is het raadzaam om een alternatief te blijven bieden voor digitaal contact met de overheid. Bij een alternatief in de vorm van persoonlijk contact kan gedacht worden aan de inrichting van een spreekuur op een plek waar de burger aanwezig is. Concreet kan dit uitgewerkt worden door de gedachte van 'wij komen naar u toe'. De gemeente gaat dan actief langs bij of burgers thuis of op die plekken waar de doelgroep al komt (denk aan wijkcentra, bejaardentehuizen, scholen, insprekavonden et cetera). Ook een telefonische hulplijn of een goed toegankelijk gemeentelijk loket kan hieraan bijdragen. Wanneer mensen niet goed overweg kunnen met een computer, hier geen toegang tot hebben of anderszins niet in staat zijn via een computer met de overheid te communiceren, kan dergelijk persoonlijk contact een uitkomst zijn.

Digitalisering is in z'n algemeenheid een hulpmiddel om de regeldruk te verminderen, maar voor bepaalde groepen ook niet. Digitalisering leidt voor deze groepen juist tot meer regeldruk, zowel feitelijk als qua beleving. Persoonlijk contact heeft voor deze groepen de voorkeur.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige problematiek als multiproblematiek.

Mandateren zorgverleners voor toegang tot maatwerkvoorzieningen

Deze best practice houdt in dat een aantal gemeenten zorgverleners (zoals de huisarts, wijkverpleegster, jeugdconsulent en medisch specialist) heeft gemandateerd om te kunnen doorverwijzen en toegang te geven tot maatwerkvoorzieningen. Op deze manier sluit de gemeente aan bij daar waar de burger al komt. Doordat de gemeente die mensen mandateert waar burgers die zorg nodig hebben toch al komen, hoeven mensen niet apart naar de gemeente en hun verhaal te vertellen. Dat vermindert de regeldruk.

J. Help burgers beter beslagen ten ijs te komen

Burgers ervaren dat soms als zij contact hebben met de gemeente, ze niet altijd een goed antwoord krijgen op hun vragen. Uit de focusgroepen en enquête blijkt dat het voor veel burgers lastig is om de juiste vragen te stellen en ervaren zij enige schroom om door te vragen op het moment dat een antwoord niet helder is. Hierdoor zijn zij extra tijd kwijt (omdat ze vaker terug moeten bellen of mailen over hun vragen). Andere oplossingsrichtingen gaan specifiek in op de mogelijkheden die gemeenten hebben om dit te verbeteren, maar in deze oplossing wordt ingegaan op ontwikkelmogelijkheden die burgers zelf hebben.

Kern van de oplossingsrichting is dat burgers beter geïnformeerd zijn en daardoor beter beslagen ten ijs komen, bijvoorbeeld in een gesprek met de gemeente. Dit kan bereikt worden met het maken en promoten van een handreiking op dit vlak voor burgers. Een dergelijke handreiking biedt handvatten voor het gesprek en tips voor de burger om zich voor te bereiden. Voor het keukentafelgesprek bestaat al een dergelijke handreiking³¹, maar deze stamt uit 2014 en is niet goed bekend bij burgers.

30 I&O Research (2016). De kwaliteit van overheidsdienstverlening 2016. nummer 2016/006

31 Zie: <http://www.aandachtvooriedereen.nl/nieuws-van-avi/handreiking-adviezen-bij-het-keukentafelgesprek-4165.html>

De oplossing draagt bij aan het verminderen van de feitelijke regeldruk, omdat burgers op deze manier beter en sneller een antwoord op al hun vragen kunnen krijgen.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek.

K. Gebruik de beschikbare informatie

Vanuit regeldrukperspectief verdient het de voorkeur dat gegevens niet meer dan eenmaal worden uitgevraagd door de overheid. Dat voorkomt dubbele uitvraag van gegevens. Eenmalige gegevens uitvraag is ook overheidsbeleid, maar in het sociaal domein geldt dat burgers vaker dezelfde informatie aan dienen te leveren bij één of meerdere overheidsinstellingen.

Om dubbele uitvraag van gegevens binnen een gemeente te voorkomen, kunnen gemeenten toewerken naar één integraal formulier, zoals uiteengezet onder C. Ook valt dubbele uitvraag te voorkomen als binnen de gemeente of tussen verschillende instanties afspraken worden gemaakt over het verwerken van persoonsgegevens. Echter, hierbij past de kanttekening dat deze werkwijze juridisch getoetst moet worden in verband met regels rond privacy; de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en verdere sectorwetgeving. Een dergelijke toets is temeer van belang omdat de decentralisaties met zich meebrengen dat gemeenten, meer dan voorheen, persoonsgegevens van burgers verwerken. Bij die toets zal onder meer van belang zijn om wat voor soort gegevens het gaat (gewone persoonsgegevens of bijzondere persoonsgegevens).

Voor de rechtmatigheid van de verwerking van gewone persoonsgegevens (zoals adresgegevens en leeftijd) is vereist dat een beroep kan worden gedaan op één van de grondslagen opgenomen in artikel 8 van de Wbp. In dit artikel staat onder meer dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de gemeente persoonsgegevens verwerkt voor de beslissing op een aanvraag voor een Wmo maatwerkvoorziening of de vaststelling van de rechten en plichten van de jeugdige of zijn ouders in het kader van de Jeugdwet. Een ander voorbeeld betreft de Participatiewet, waarin is opgenomen dat het college bepaalt welke (persoons)gegevens ten behoeve van de verlening dan wel voortzetting van de bijstand door de belanghebbende moeten worden verstrekt³².

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens over iemands gezondheid is verboden, tenzij een beroep kan worden gedaan op een wettelijke uitzonderingsbepaling. Een uitzondering geldt bijvoorbeeld als de gegevens noodzakelijk zijn voor bestuursorganen voor de uitvoering van bijvoorbeeld wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene (artikel 21 lid 1 sub f Wbp).

De praktijk laat op dit moment zien dat de huidige wet- en regelgeving verschillend wordt geïnterpreteerd door gemeenten. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat sommige gemeenten geen enkele gegevens denken te mogen uitwisselen, terwijl andere gemeenten menen dat alle gegevens mogen worden uitgewisseld, mits er toestemming is gevraagd aan de burger. Deze verschillen zijn niet onlogisch, want de bepaling van de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein is complex. Dat komt omdat er verschillende wetten zijn op grond waarvan gemeenten in het sociaal domein taken uitvoeren en persoonsgegevens verwerken. Elke afzonderlijke wet bevat bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in dat specifieke domein, maar deze wetten voorzien onvoldoende in een regeling voor integrale taakuitvoering³³.

32 Autoriteit Persoonsgegevens (2016). Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming. onderzoeksrapport.

33 Idem

Indien overheden specifieke afspraken kunnen maken met elkaar over de uitwisseling van gegevens en deze ook vastleggen, zal de feitelijke regeldruk voor de burger afnemen. Burgers zullen minder tijd kwijt zijn met het verzamelen van gegevens en het aanleveren en invullen van gegevens op formulieren.

Deze oplossing draagt bij aan alle drie de domeinen en geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek.

Verbinding tussen 1e en 2e lijn

Deze best practice houdt in dat wanneer een burger aanklopt in een gemeente voor hulp bij het wijkteam er eerst een signaleringsformulier moet worden ingevuld. Dit formulier is aan het begin van het proces opgenomen, om te zorgen dat burgers later in het toegangsproces niet meerdere malen dezelfde informatie moeten aanleveren. Het signaleringsformulier geldt als de basisrapportage. Deze basisrapportage wordt ook gebruikt bij het keukentafelgesprek. De basisrapportage wordt door de 1e lijn (wijkteam) naar de 2e lijn (basisteam bij gemeente) gestuurd als iemand wordt doorverwezen en de problematiek wordt opgeschaald. De verwijfsformulieren worden ook samen met de klant ingevuld. Zij zien inhoudelijk wat er over hen wordt ingevuld. Eventuele vertrouwelijke informatie is niet zichtbaar voor de medewerkers aan wie de rapportage wordt doorgestuurd.

L. Introduceren van handreiking voor het overnemen van beschikkingen

Uit de interviews blijkt dat gemeenten worstelen met hoe om te gaan met burgers die via een verhuizing binnen komen in hun gemeente, maar al een beschikking hebben voor zorg uit hun oude gemeente (bij de Participatiewet speelt deze problematiek minder). Ook voor burgers is het vervelend om opnieuw het toegangsproces in te moeten gaan alleen omdat zij verhuizen en de nieuwe gemeente de oude beschikking niet overneemt.

Om dit probleem te verhelpen, zou een handreiking richting gemeenten kunnen worden opgesteld die gemeenten een handvat biedt om te beslissen of een beschikking volledig overgenomen kan worden, tijdelijk kan worden overgenomen of bijvoorbeeld opnieuw beoordeeld moet worden. Voor de Wmo is een dergelijke handreiking, voor zover bekend, nog niet beschikbaar. Voor de Jeugdwet heeft de VNG in 2014 een handreiking gemaakt. Hierin staat dat als de woonplaats wijzigt, de 'oude beschikking' geldig blijft voor de duur van maximaal één jaar. De 'nieuwe' gemeente hoeft geen nieuwe beslissing af te geven, de 'nieuwe' gemeente respecteert de beslissing die de 'oude' gemeente heeft genomen over toegewezen hulp.

Met deze oplossing neemt vooral de feitelijke regeldruk af, omdat burgers niet zomaar opnieuw een hele aanvraagprocedure door moeten.

Deze oplossing geldt zowel voor enkelvoudige als multiproblematiek en draagt vooral bij aan de domeinen Wmo en Jeugd. Bij de Participatiewet speelt deze problematiek minder.

Daarnaast vermindert deze oplossing de regeldruk bij het gehele proces (als de aanvraagprocedure niet opnieuw gedaan hoeft te worden) en specifiek bij de processtap Beslissingsmoment.

Conclusies

Hoofdstuk 6

Per 1 januari 2015 zijn drie wetten in het sociaal domein in werking getreden: de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Daarmee is de taak van gemeenten in het sociaal domein uitgebreid.



Algemeen uitgangspunt bij de decentralisaties was dat deze gepaard zouden gaan met een beperking van de regeldruk. Nu de decentralisaties een feit zijn en het eerste stof is neerge-daald, is Actal benieuwd of de regeldruk in het toegangsproces daadwerkelijk is afgenomen voor burgers. Actal heeft Berenschot gevraagd hiernaar onderzoek te doen. Het onderzoek richt zich op de ervaren regeldruk voor burgers. De beleving van de burgers staat centraal.

6.1 Beantwoording onderzoeksvraag één

Onderzoeksvraag 1 - Welke regeldruk en belemmeringen ervaren burgers in de procedures(s) ter verkrijging van toegang tot gemeentelijke voorzieningen vanuit het sociaal domein ter verkrijging van zorg, hulp en (financiële) ondersteuning op het terrein van de drie decentralisaties?

6.1.1 Regeldruk in het toegangsproces

Om de ervaren regeldruk in beeld te brengen is een enquête uitgevoerd. Hierin is ook de huidige situatie vergeleken met de periode voor 2015. Uit de enquête komt naar voren dat voor 33% het proces van de aanvraag min of meer gelijk is gebleven. Voor 22% is het complexer geworden en voor 5% eenvoudiger. 40% van de respondenten kan hier geen oordeel over geven.

Ook is er gekeken naar de tijdsinvestering die burgers moesten doen. De tijdsinvestering is van invloed op de regeldruk. 28% geeft aan dat het doen van een aanvraag hen meer tijd is gaan kosten dan voorheen. Voor 7% is het minder tijd gaan kosten, maar voor het grootste gedeelte is de tijdsinvestering gelijk gebleven.

De beleving van de tijdsinvestering van respondenten met multiproblematiek ligt hoger dan bij respondenten met eenvoudige problematiek.

6.1.2 Regeldrukbelemmeringen

De regeldrukbelemmeringen die naar voren komen in het onderzoek, zijn ingedeeld naar de stap van het toegangsproces: informatievoorziening, aanvraag of melding doen, formuleren hulpvraag en beslissingsmoment.

Informatievoorziening

- *Informatie is niet ontvangen*

Bij de groep burgers die al gebruikmaakte van zorg voor 2015, blijkt dat niet iedereen informatie heeft ontvangen over de wijzigingen die per 1 januari 2015 ingegaan zijn. Bij de groep burgers die pas na 1 januari 2015 van zorg gebruik is gaan maken, speelt dat zij niet allemaal informatie hebben ontvangen over de veranderingen in toegang tot zorg en zowel de begeleiding naar werk als inkomensondersteuning.

- *Informatie is onduidelijk*

Informatie vanuit de gemeente is niet altijd duidelijk voor burgers. Het gaat dan vaak om het gebruik van jargon dat minder goed begrijpelijk is voor burgers, verouderde informatie en algemene informatie die de specifieke situatie niet adresseert. Dit is niet leeftijds- of opleidingsafhankelijk, zo blijkt uit de enquête. Zichtbaar is wel dat voor de respondenten met Wmo problematiek de informatie over het algemeen het meest duidelijk was. Er is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.

Aanvraag of melding doen

- *Juiste ingang is lastig te vinden*

Een groep burgers ervaart dat wanneer zij toegang tot zorg of begeleiding naar werk, dan wel inkomensondersteuning zouden willen ontvangen, zij niet altijd worden doorverwezen naar de juiste loketten en instanties. Hier is geen verschil zichtbaar tussen een kleine, middelgrote of grote gemeente.

- *Moeite met invullen van formulieren*

Burgers hebben moeite met het invullen van formulieren door het gebruik van moeilijke woorden. Het ligt volgens burgers ook aan de in te vullen gegevens. Soms moet een formulier voor een gesprek al worden ingevuld en hebben mensen moeite om goed aan te geven wat het probleem is dat zij hebben of wat er aan hulp nodig is. Voor respondenten met Jeugdwet problematiek zijn de formulieren over het algemeen iets minder duidelijk dan voor respondenten met Wmo of Participatiewet problematiek. Er is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.

- *Meerdere malen (teveel) informatie aanleveren*

Een groep burgers geeft aan meerdere malen dezelfde informatie te moeten aanleveren bij de gemeente, maar ook bij verschillende instanties (zoals de Sociale Verzekeringsbank, Belastingdienst en zorgverlener). Ook moeten zij dezelfde informatie op verschillende manieren invullen, bijvoorbeeld elke keer opnieuw alle persoonlijke gegevens.

- *Lange reactietermijn gemeente*

Burgers ontvangen in meerdere gevallen te laat of geen reactie naar aanleiding van contact met de gemeente. Het gevolg hiervan is dat burgers zelf bij de gemeente moeten navragen wat er gebeurt met hun vraag, klacht, melding of aanvraag.

Hierbij speelt dat de gemeente gebonden is aan wettelijke termijnen waarbinnen moet worden gereageerd op een aanvraag (of bezwaarschrift). Tegelijkertijd interpreteren gemeenten het moment waarop een termijn gaat lopen verschillend.

Formuleren hulpvraag

- *Er is niet één aanspreekpunt*

Er is bij de gemeente niet één aanspreekpunt voor zorg, hulp en/of ondersteuning. Zo is er vaak niet één aanspreekpunt die kennis heeft over alle drie de domeinen. Ook geven burgers aan dat ze zelden dezelfde medewerker spreken als ze contact zoeken met de gemeente. Tevens wordt de inzet van externe consulenten bij de toegangsprocedure vaak als extra schakel ervaren tussen de gemeente en de burger.

- *Er vindt niet altijd een (goed) keukentafelgesprek plaats*

Bij een groep burgers (34%) heeft geen keukentafelgesprek plaatsgevonden. Daarnaast is voor burgers vaak vooraf onduidelijk wat het doel is van het gesprek. Het is bepalend wie het keukentafelgesprek voert en in het bijzonder hoe de wijze van bejegening is. Door de hoeveelheid informatie tijdens het gesprek kunnen burgers niet alles onthouden. Tot slot vinden er soms ook meerdere gesprekken plaats met één burger, terwijl dit niet altijd door de burger als toegevoegde waarde wordt ervaren. Zichtbaar is dat bij de respondenten met problematiek die valt onder de Jeugdwet iets vaker meerdere gesprekken zijn gevoerd, dan bij problematiek die valt onder de Wmo of Participatiewet. Er is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.

Beslissingsmoment

- *Wijze van beoordelen en mate van toelichten verschilt*

Burgers ervaren dat gemeenten verschillende regels hanteren op basis waarvan een hulpvraag wordt beoordeeld. Daarnaast wordt de genomen beslissing niet altijd voldoende toegelicht. Het is voor burgers niet altijd duidelijk waarom een gemeente een bepaalde afweging maakt en tot zijn beslissing is gekomen. Bij de Jeugdwet en Participatiewet geven respondenten vaker aan dat de beslissing niet goed is toegelicht dan bij de Wmo. Hier is geen verschil zichtbaar tussen kleine, middelgrote of grote gemeenten.

- *Onduidelijkheid over besluytermijn en bezwaar*

Het is onduidelijk voor een groep burgers wanneer de gemeente precies een besluit neemt over hun aanvraag. Daarnaast is er een groep burgers die niet goed weet hoe zij bezwaar kunnen maken tegen een beslissing. Zij voelen zich onzeker over het -juridische- proces dat zij in moeten gaan. Tot slot ontvangen niet alle burgers een beschikking, waardoor zij niet in bezwaar kunnen gaan.

6.1.3 Noties bij onderzoeksvraag één

Gemotiveerde besluitvorming, duidelijkheid over (wettelijke) termijnen en een cliëntvriendelijke houding helpen de ervaren regeldruk te beperken. Er speelt in grote mate mee met wie iemand contact heeft bij de gemeente. De gemeentelijke contactpersoon kan veel zaken goed én verkeerd doen. De wijze van bejegening en het cliëntcontact bepalen in belangrijke mate de ervaren regeldruk. Het gaat de burger er ook niet zozeer om dat wettelijke termijnen exact worden nageleefd, maar dat de gemeente helder aangeeft hoe lang hij moet wachten en zaken goed toelicht.

De feitelijke regeldruk wordt door burgers vooral ondervonden bij het niet kunnen vinden van informatie, het invullen van lastige formulieren, het meerdere malen informatie moeten aanleveren en het niet kunnen vinden van de juiste ingang. Dat kost tijd en inspanning.

Dit onderzoek concludeert dat het toegangsproces op het moment nog niet door alle burgers als gemakkelijker wordt ervaren en dat de decentralisaties nog niet overal hebben geleid tot minder regeldruk in het toegangsproces. De meeste gemeenten geven ook aan dat zij de drie domeinen nog niet volledig integraal hebben georganiseerd en dat de regeldruk daarom nog niet overal is afgenomen. Zodra dit gerealiseerd is, ligt verdere regeldrukvermindering in het verschiet.

6.2 Beantwoording onderzoeksvraag twee

Onderzoeksvraag 2 - Welke concrete mogelijkheden zijn er om deze ervaren regeldruk en belemmeringen in de procedure(s) weg te nemen of te verminderen?

6.2.1 Oplossingsrichtingen

Nadat de belemmeringen in kaart zijn gebracht, is gekeken naar oplossingsrichtingen. De oplossingen zijn in hoofdstuk 5 uitgewerkt. Samengevat gaat om de volgende oplossingen:

A. *Verbeter de vindbaarheid en begrijpelijkheid van informatie*

Om de gemeentelijke informatievoorziening te verbeteren, verdient het aanbeveling om te investeren in betere vindbaarheid van informatie over het sociaal domein en het vergroten van de begrijpelijkheid van deze informatie voor burgers.

B. *Verbeter het keukentafelgesprek*

Om het keukentafelgesprek te verbeteren, zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar: leid medewerkers goed op, informeer de burger ook schriftelijk over het keukentafelgesprek, wees expliciet over het doel van het keukentafelgesprek, stimuleer het voeren van een keukentafelgesprek en benadruk dat een cliëntondersteuner of mantelzorgaar aanwezig mag zijn bij het gesprek.

C. *Uniformeer de aanvraagprocedure voor alle drie de domeinen*

Om het probleem van verschillende formulieren op te lossen, verdient het aanbeveling om deze formulieren qua format te uniformeren binnen de gemeente en daar waar mogelijk over te gaan naar één integraal digitaal formulier, ongeacht voor welk domein een aanvraag wordt gedaan.

D. *Introduceer een cliëntvolgsysteem*

Het verdient aanbeveling voor gemeenten om te gaan werken met een (digitaal) cliëntvolgsysteem voor vraag- en klachtafhandeling, voor zover nog niet in gebruik. In een cliëntvolgsysteem staat informatie over burgers en hiermee kunnen vragen en klachten gestructureerd vastgelegd én afgehandeld worden. Dit geldt uiteraard ook voor zaken buiten de formele aanvraag om en voordat iemand al als cliënt geregistreerd is.

E. *Introduceer een track & trace voorziening*

Gemeenten in het sociaal domein kunnen gaan werken met een track & trace voorziening voor burgers. Dit is een digitale voorziening waarmee burgers hun lopende zaken kunnen inzien. Met een dergelijke voorziening, vergelijkbaar met een track & trace systeem bij pakketbezorging, blijft een burger op de hoogte van de status van afhandeling van zaken.

F. Gebruik ook de informele aanpak

Een betere aanpak rondom de contactmogelijkheden van gemeenten richting burgers, kan bereikt worden door meer gebruik te maken van de informele aanpak. Kern van deze aanpak is dat medewerkers van overheidsorganisaties eerder (telefonisch) contact opnemen met burgers als er een aanvraag, zienswijze of klacht wordt ingediend om erachter te komen wat het probleem precies is en hoe dat het best kan worden opgelost. Door binnen de kaders van de geldende wetten en regels, maar los van de standaardprocedures, te proberen tot oplossingen te komen, kunnen vragen of klachten sneller worden afgehandeld.

G. Draag cliëntondersteuning meer uit

Een oplossingsrichting is allereerst het prominenter onder de aandacht brengen van de mogelijkheid van cliëntondersteuning door dit bijvoorbeeld actief te melden op het moment dat de afspraak voor het keukentafelgesprek wordt gepland. Daarnaast is een oplossingsrichting om de invulling van de cliëntondersteuning te verbeteren door de handreiking -die hiervoor momenteel wordt opgesteld vanuit de VNG- breed onder de aandacht te gaan brengen bij gemeenten.

H. Opereer als één overheid in het sociaal domein

Dit kan door digitalisering, want het biedt de overheid de -technische- mogelijkheid zich nadrukkelijker als één overheid te presenteren. In het bijzonder door webservices van verschillende overheden die zijn betrokken in de keten niet als aparte websites te laten zien, maar deze geïntegreerd aan te bieden binnen de website van de gemeente. Daarnaast verdient het aanbeveling dat overheidsinstanties onderzoek uitvoeren naar welke communicatiekanalen veel worden gebruikt en het snelst worden gevonden door burgers. Met kennis hierover kunnen overheidsinstanties burgers sneller naar de juiste loketten of organisaties verwijzen.

I. Bied een alternatief naast digitale dienstverlening

Om als overheid voor burgers makkelijk bereikbaar te zijn en de drempel voor contact laag te houden, is het raadzaam om een alternatief te blijven bieden voor digitaal contact met de overheid. Bij een alternatief in de vorm van persoonlijk contact kan gedacht worden aan de inrichting van een spreekuur op een plek waar de burger aanwezig is. Ook een telefonische hulplijn of een goed toegankelijk gemeentelijk loket kan hieraan bijdragen.

J. Help burgers beter beslagen ten ijs te komen

Kern van de oplossingsrichting is dat burgers beter geïnformeerd zijn en daardoor beter beslagen ten ijs komen, bijvoorbeeld in een gesprek met de gemeente. Dit kan bereikt worden met het maken en promoten van een handreiking op dit vlak voor burgers. Een dergelijke handreiking biedt handvatten voor het gesprek en tips voor de burger om zich voor te bereiden.

K. Gebruik de beschikbare informatie

Om dubbele uitvraag van gegevens binnen een gemeente te voorkomen, kunnen gemeenten toewerken naar één integraal formulier, zoals uiteengezet onder C. Ook valt dubbele uitvraag te voorkomen als binnen de gemeente of tussen verschillende overheidsinstanties afspraken worden gemaakt over het uitwisselen van beschikbare gegevens. Echter, hierbij past de kanttekening dat deze werkwijze moet voldoen aan de regels rond privacy (Wet bescherming persoonsgegevens en verdere sectorwetgeving).

L. Introduceer een handreiking voor het overnemen van beschikkingen

Om bij verhuizing te voorkomen dat een burger de toegangsprocedure opnieuw moet doorlopen, zou een handreiking richting gemeenten kunnen worden opgesteld die gemeenten een handvat biedt om te beslissen of een beschikking volledig overgenomen kan worden, tijdelijk kan worden overgenomen of bijvoorbeeld opnieuw beoordeeld moet worden.

6.2.2 Noties bij de oplossingsrichtingen

De geïdentificeerde oplossingsrichtingen zijn gericht op de uitvoering en niet op het schrappen of vereenvoudigen van wet- en regelgeving.

De geïdentificeerde oplossingsrichtingen zijn verschillend van aard. Een aantal oplossingen ligt bijvoorbeeld op het vlak van digitalisering. Voor een bepaalde groep is digitalisering echter geen oplossing. Juist voor hen is een oplossingsrichting zoals geformuleerd in oplossing I van belang.

Bij de oplossingsrichtingen geldt dat ze niet voor elke gemeente in dezelfde mate gelden. Dat komt enerzijds omdat verschillende gemeenten al aan de slag zijn met slimme werkwijzen en oplossingsrichtingen. Anderzijds komt dat doordat sommige belemmeringen zich in mindere mate voordoen in sommige gemeenten. De problematiek verschilt per gemeente.

De mate waarin gemeenten, formeel of informeel, samenwerken is niet van wezenlijke invloed op de regeldruk. Uit de enquête is ook niet gebleken dat de belemmeringen verschillend worden ervaren in kleine, middelgrote of grote gemeenten. Uit de focusgroepen blijkt wel dat burgers die uit een kleine gemeente komen veelal aangeven dat zij gemakkelijker in contact kunnen treden met de juiste medewerker van de gemeente (dit geldt veelal niet als een kleine gemeente in de uitvoering gaat samenwerken met andere gemeenten en dan een groot wijkteam instelt dat gemeente-overstijgend werkt of de uitvoering belegd bij een grote gemeente). Grote gemeenten zouden dus meer aandacht kunnen besteden aan oplossingsrichtingen die bijdragen aan het beter bereikbaar zijn en het faciliteren van een aanspreekpunt.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Gesprekspartners

BIJLAGE 2

Lijst met geraadpleegde bronnen

Rapporten

- AKJ (2016), Sterke groei aantal cliënten dat klachten uit over jeugdhulp, nieuwsbericht.
- Autoriteit Persoonsgegevens (2016), Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming, onderzoeksrapport.
- I&O Research (2016), De kwaliteit van overheidsdienstverlening 2015, nummer 2016/006.
- Ministerie van BZK (2013), Decentralisatiebrief, kenmerk 2013-0000108917.
- Ministerie van BZK (2016), Handleiding geschilbeslechting sociaal domein.
- Ministerie van BZK (2012), Ontwikkelingen overheidsdienstverlening, kenmerk 2012-0000359573.
- Ombudsman (2016), Een onverwacht hoge rekening, rapportnummer 2016/025.
- Programma Aandacht voor iedereen (2016), AVI-clëntenmonitor, verdiepend onderzoek.
- Programma Aandacht voor iedereen (2015), Zorg naar gemeenten, factsheet.

Websites

- <https://www.hetcak.nl/app/rekenprogramma-wmo-2016/application/RekenModule.aspx>
- <http://www.stichtingvraagwijzernederland.nl/>
- <https://www.utrecht.nl/contact/melding-wens-klacht-bezwaar/dat-kan-beter/>
- <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>
- <http://www.aandachtvooriedereen.nl/nieuws-van-avi/handreiking-adviezen-bij-het-keukentafelgesprek-4165.html>
- <http://www.gemeente.nu/Sociaal/Nieuws/2015/6/Gemeenten-schieten-ernstig-tekort-bij-Keukentafelgespreken-1777150W/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bezwaar-en-beroep/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-als-een-overheidsorganisatie-te-laet-beslist-over-mijn-aanvraag-of-bezwaar>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bezwaar-en-beroep/vraag-en-antwoord/wat-kan-ik-doen-als-een-overheidsorganisatie-te-laet-beslist-over-mijn-aanvraag-of-bezwaar>
- <http://www.socialekaartnederland.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/01/14/memorie-van-toelichting-van-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015>
- <http://www.gemeente.nu/Sociaal/Nieuws/2015/6/Gemeenten-schieten-ernstig-tekort-bij-Keukentafelgespreken-1777150W/>
- <http://www.lothrupert.nl/nieuws/veranderingen-de-bijstand-artikel-18-en-18a-participatiewet/05>
- <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wvb-maatregelen-overzicht>
- <http://www.aandachtvooriedereen.nl/nieuws-van-avi/handreiking-adviezen-bij-het-keukentafelgesprek-4165.html>
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/woonplaatsbeginsel-2>

Wetten

- Jeugdwet: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-08-01>
- Participatiewet: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2016-10-01>
- Wet maatschappelijke ondersteuning: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>

BIJLAGE 3

Een illustratie van het ideale proces

Een illustratie van het ideale toegangsproces

Uit de enquête en interviews zijn een aantal belemmeringen naar voren gekomen, maar ook een aantal best practices die zichtbaar maken dat het beter kan als het gaat om regeldrukvermindering voor de burger. Dat biedt ingrediënten om uit te putten bij het opstellen van het 'ideale toegangsproces'. Hieronder een illustratieve aanzet hiertoe ter inspiratie. Deze illustratie geeft weer hoe het in de toekomst kan zijn als gemeenten de regeldruk van het toegangsproces zoveel als mogelijk hebben verlaagd. Uiteraard pas hierbij de kanttekening dat elke gemeente in zekere zin vrijheid heeft in het vormgeven van het toegangsproces binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Dit maakt dat de wijze waarop het toegangsproces is ingericht per gemeente ook in de toekomst kan blijven verschillen. Daarnaast speelt dat de decentralisaties op het moment nog niet volledig hun beslag hebben gekregen in de uitvoeringspraktijk. Gemeenten zijn daardoor ook nog hard bezig slimme werkwijzen en oplossingen te bedenken die de regeldruk verder kunnen verminderen. Met deze slimme werkwijzen en oplossingen kan het ideale proces komende tijd verder worden aangescherpt.

Mevrouw De Vries maakt zich zorgen over haar zoon Timon. Ze vindt, nu hij 6 jaar is, dat het op begint te vallen dat hij anders functioneert dan zijn leeftijdsgenoten. Dit wordt door zowel de juf als de sportclub waar hij twee keer in de week te vinden is, bevestigd. Alle partijen zijn het met elkaar eens dat de zoon van mevrouw De Vries erg stil is, weinig in contact treedt met anderen en regelmatig heel heftig reageert op onverwachte situaties.

Mevrouw De Vries wil actie ondernemen omdat ze hoopt door het vroeg aan te pakken, het straks als Timon wat ouders is, beter gaat. 's Avonds start ze haar computer op en surft naar de website van haar gemeente. Op de website van de gemeente kan ze direct doorklikken naar de pagina voor ouders die zich zorgen maken over de ontwikkeling van hun kind. Mevrouw De Vries leest een aantal verhalen van ouders en herkent zich in de thematiek. De informatie is herkenbaar voor haar en ze leest dat ze inderdaad bij de gemeente moet zijn om iets te regelen voor Timon.

Als ze klikt op het gedeelte van de site waarin staat hoe ze in contact kan komen met de gemeente, zie ze dat er wekelijks iemand van het wijkteam aanwezig is op de sportclub van haar zoon. Dat is handig, want ze brengt Timon toch twee keer per week naar de sportclub.

Twee dagen later gaat mevrouw De Vries tijdens de voetbaltraining van haar zoon met de medewerker van de gemeente in gesprek over de zorgen die zij heeft omtrent haar zoon. Het betreffende lid van het wijkteam initieert een afspraak om een aantal dagen later langs te komen en mailt mevrouw De Vries direct informatie toe over hetgeen er besproken zal worden en wat zij kan doen om het gesprek voor te bereiden. Ook geeft de medewerker aan dat als mevrouw De Vries het prettig vindt zij gebruik kan maken van een cliëntondersteuner die bekend is met het proces en haar kan helpen om haar vragen goed te formuleren. Mevrouw de Vries wil dat wel.

Het gesprek vindt nog diezelfde week plaats. Samen met de cliëntondersteuner vertelt mevrouw De Vries hoe het gaat met Timon en waar ze tegenaan loopt. Ook Timon komt aan het woord. De cliëntondersteuner helpt haar door af toe wat extra vragen te stellen of door haar erop te wijzen dat de signalen die zij ziet ook herkend worden op school en bij de sportclub waar Timon sport. De medewerker van de gemeente luistert goed en vraagt goed door zodat mevrouw De Vries het gevoel heeft dat haar situatie goed wordt begrepen. Aan het einde van het gesprek geeft de medewerker aan dat er verschillende mogelijkheden zijn. De medewerker maakt een verslag van het gesprek dat de zaken goed en volledig weergeeft en dat mevrouw De Vries indien nodig nog kan aanpassen. Als zij akkoord is met het verslag en nagedacht heeft over welke oplossing haar het meest aanspreekt, kan de zorg nog binnen één week worden gestart. Aan het eind van het gesprek geeft de medewerker een folder mee aan mevrouw De Vries waar nog eens beschreven staat hoe het proces nu verder gaat en welke opties mevrouw De Vries heeft als ze toch iets anders voor haar zoon Timon wil.

De volgende dag ontvangt mevrouw de Vries netjes een verslag waarin staat met wie ze heeft gesproken, welke problematiek zij ziet bij haar zoon Timon en welke mogelijke oplossingen er zijn. Ze leest het verslag rustig door en maakt haar keuze. Ze dient haar aanvraag digitaal in. Ook krijgt zij bericht van de gemeente met een link naar een digitale voorziening, waarin zij online de status van de aanvraag kan volgen. Vervolgens ontvangt zij binnen een aantal dagen een digitale bevestiging van de gemeente dat de zorg gestart mag worden en dat de betreffende zorgaanbieder binnen een aantal dagen contact opneemt om de zorg te starten.

OPMERKELIJKE INZICHTEN, OPMERKELIJKE RESULTATEN

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkteerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KL Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
@berenschot_nl