

# De Gemeentelijke Ombudsman

Een vergelijkend onderzoek naar de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam,  
Den Haag en Rotterdam.



**Studentnr.:** S1319736

**Student:** Nabil Fars

**Begeleider:** Dr. A.C. Wille

**Tweede lezer:** Dr. J.J.J.M. Wuisman

**Master:** Management van de publieke sector

**Universiteit:** Universiteit Leiden

**Datum:** Augustus 2015

## **Voorwoord**

Voor u ligt mijn Masterthesis: ‘Een vergelijkend onderzoek naar de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam’. Deze thesis is bedoeld ter afronding van de masteropleiding Management van de publieke sector aan Universiteit Leiden.

Hiervoor wil ik een aantal mensen bedanken. Ik wil Dr. A.C. Wille bedanken voor haar prettige begeleiding en hulp. Door haar adviezen en aanwijzingen kwam ik weer tot nieuwe inzichten als ik vastliep. Tevens wil ik de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam bedanken voor hun tijd en de informatie. Tot slot wil ik mijn echtgenote bedanken voor haar adviezen en voor haar onvoorwaardelijke steun.

Er rest mij niets meer dan u veel leesplezier te wensen.

Nabil Fars

Maassluis, augustus 2015

## Samenvatting

Een burger heeft het recht om een klacht in te dienen indien hij ontevreden is over de manier waarop hij behandeld is door een ambtenaar. Dit staat aangegeven in artikel 9 van het algemeen wet bestuursrecht. Uit het jaarverslag van de Ombudsman blijkt dat er 36.278 klachten zijn ingediend tegen ambtenaren van bijvoorbeeld de Belastingdienst en gemeenten (Nationale Ombudsman, 2014). Maar voor dat de burger een klacht indient bij de Gemeentelijke Ombudsman of de Nationale Ombudsman, dient er eerst een klacht ingediend te worden bij het verantwoordelijke bestuursorgaan. Is de burger niet tevreden over de klachtenbehandeling of uitkomst, dan is er de mogelijkheid om de klacht in te dienen bij de Ombudsman.

In dit onderzoek zal de volgende probleemstelling worden onderzocht:

*Wat is de werkwijze en inrichting van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam? Zijn er verschillen in werkwijze en inrichting en wat verklaart de verschillen?*

Uit de analyse is gebleken dat de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam overeenkomsten hebben en verschillen. De overeenkomsten zijn er op het gebied van de standaarden, mandaten en gedeeltelijk in de organisatie, werkwijze, activiteiten en netwerken. Zo zijn er overeenkomsten op de wijze waarop klachten ingediend kunnen worden en geeft men de voorkeur aan een informele manier van het afhandelen van een klacht. Kijkend naar de activiteiten kan er opgemerkt worden dat men alle drie onderzoek uitvoeren op eigen initiatief en bijvoorbeeld het bespreken van maatschappelijke ontwikkelingen, klachten of casussen met andere Gemeentelijke Ombudsmannen en de nationale Ombudsman. Het gebruik van de standaarden en de mandaten is voor de 3 Gemeentelijke Ombudsmannen in hoofdlijnen gelijk. Dit zelfde geldt voor de netwerken. Uiteraard verschilt dit wel in details. Tot slot zijn er ook overeenkomsten in de klachten zijn ingediend. De meeste klachten betroffen de afdelingen die gaan over aanvraag voor een inkomen, zoals bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. Behalve in het jaar 2010 en 2011 gingen de meeste klachten bij de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam over Gemeentebelastingen.

Daarnaast zijn er verschillen te zien op het gebied van organisatie en werkwijze. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam en Rotterdam beschikken over een grotere

organisatie dan de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag. Tevens gaat de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag alleen over de gemeente van Den Haag in tegenstelling tot Amsterdam en Rotterdam. Een ander verschil is hoe men met de gemeente tot een oplossing komt bij een fout of een probleem. De Gemeentelijke Ombudsmannen van Den Haag en Rotterdam doen vooral aanbeveling richting de gemeente, waar de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam de gemeente een voorstel laat doen voor een mogelijke oplossing.

Tot slot is er nog een verschil in het aantal klachten en de geschonden behoorlijkheidsnormen. Amsterdam heeft 823.827 inwoners. Er zijn in 2014 1770 klachten binnengekomen bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam over de gemeente Amsterdam. Dit is een percentage van 0.21%. Den Haag heeft 515.880 inwoners. Er zijn in 2014 699 klachten binnengekomen bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag over de gemeente Den Haag. Dit is een percentage van 0.14%. Rotterdam heeft 625.592 inwoners. Er zijn in 2014 1619 klachten binnengekomen bij de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam over de gemeente Rotterdam. Dit is een percentage van 0.26%. Hieruit blijkt dat de inwoners van Rotterdam de Gemeentelijke Ombudsman makkelijker weten te vinden. De inwoners van Den Haag en stuk minder en de inwoners van Amsterdam zitten daartussen in. Wat betreft de schendingen van de behoorlijkheidsnormen ging het bij de gemeente Amsterdam vooral om voortvarendheid, fair play en goede organisatie. De meest geschonden behoorlijkheidsnormen bij de gemeente Den Haag waren vooral Goede organisatie, voortvarendheid en goede informatieverstrekking. Bij de gemeente Rotterdam betrof het vooral voortvarendheid, goede motivering en betrouwbaarheid. Er kan opgemerkt worden dat het schenden van de behoorlijkheidsnorm voortvarendheid bij alle drie gemeenten in hoge mate voorkomt.

### Aanbevelingen

Er worden in dit onderzoek twee aanbevelingen gedaan die het voor de Gemeentelijke Ombudsmannen in de toekomst makkelijker zal maken om vergelijkingen te maken en tijdens besprekingen van elkaar te leren. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

#### *Zorg van een eenduidige registratie van de klachten*

Om in de toekomst een goede vergelijking te kunnen maken betreffende het aantal klachten van de verschillende Gemeentelijke Ombudsmannen is het van belang dat de verschillende

Gemeentelijke Ombudsmannen de klachten en de soort klachten op een zelfde manier registreren

*Neem het voorbeeld over van de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam over betreffende het herstellen van gemaakte fouten door de gemeente*

De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam maakt gebruik van collectieve intervisiegesprekken. De bedoeling is dat er aan het eind van de intervisie gesprekken voorstellen moeten komen die de aanwezigen vanuit de gemeente hebben bedacht. Het voordeel hiervan is dat de gemeente met een bepaald voorstel komt, waarvan zij weten dat dat in de praktijk gaan werken. Bij de aanbevelingen van de Gemeentelijke Ombudsman is er een risico dat de aanbevelingen niet doorgevoerd kunnen worden, omdat het in de praktijk niet blijkt te werken.

## **Inhoudsopgave**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                 | <b>2</b>  |
| <b>Samenvatting</b>                              | <b>3</b>  |
| <br>   |           |
| <b>1. Inleiding</b>                              | <b>9</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                   | 9         |
| 1.2 Probleemstelling                             | 10        |
| 1.3 Doelstelling                                 | 10        |
| 1.4 Relevantie                                   | 11        |
| 1.4.1 Maatschappelijke relevantie                | 11        |
| 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie               | 11        |
| <br>   |           |
| <b>2. Theoretisch kader</b>                      | <b>13</b> |
| 2.1 Wat is een klacht?                           | 13        |
| 2.2 De voorwaarden voor een klacht               | 13        |
| 2.3 Het klachtenproces                           | 14        |
| 2.4 Interne en externe klachtenbehandeling       | 16        |
| 2.5 Geschiedenis Ombudsman                       | 17        |
| 2.5.1 De Europese Ombudsman                      | 17        |
| 2.5.2 De Nationale Ombudsman                     | 17        |
| 2.5.3 De Gemeentelijke Ombudsman                 | 18        |
| 2.6 Mandaten Ombudsman                           | 19        |
| 2.7 Organisatie Ombudsman                        | 19        |
| 2.8 Werkwijze Ombudsman                          | 19        |
| 2.8.1 Transparantie van de besluitvorming        | 20        |
| 2.8.2 Omgaan met klachten                        | 20        |
| 2.9 Activiteiten Ombudsman                       | 21        |
| 2.9.1 De Klassieke Ombudsman                     | 22        |
| 2.10 Principes van behoorlijk bestuur            | 22        |
| 2.11 Leren in organisaties                       | 23        |
| 2.11.1 Manier van leren                          | 23        |
| 2.11.2 Leereffecten naar aanleiding van klachten | 24        |
| 2.12 De vijf elementen van klachten              | 25        |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.12.1 Visie en cultuur  | 25        |
| 2.12.2 Het contactmoment   | 25        |
| 2.12.3 Het proces  | 26        |
| 2.12.4 Het leren van klachten  | 26        |
| 2.12.5 De prestatie-indicatoren                                      | 26        |
| <b>3. Onderzoeksdesign</b>   | <b>27</b> |
| 3.1 Onderzoeksmethode Casestudy                                      | 27        |
| 3.2 Documentenonderzoek  | 27        |
| 3.3 Interviewen  | 27        |
| 3.4 Betrouwbaarheid  | 28        |
| 3.5 Validiteit   | 28        |
| 3.6 Deelvragen   | 29        |
| 3.7 Variabelen en indicatoren  | 29        |
| <b>4. De Gemeentelijke Ombudsman</b>                                 | <b>31</b> |
| 4.1 Context  | 31        |
| 4.2 De mandaten  | 32        |
| 4.3 Organisatie en werkwijze   | 33        |
| 4.4 De standaarden   | 39        |
| 4.5 De klachten  | 44        |
| 4.6 Activiteiten   | 50        |
| 4.7 Netwerk  | 53        |
| <b>5. Conclusie</b>  | <b>56</b> |
| 5.1 Samenvatting   | 56        |
| 5.2 Aanbevelingen  | 60        |
| 5.3 Beperkingen en vervolgonderzoek                                  | 61        |
| <b>Bijlagen</b>  | <b>63</b> |
| Bijlage 1 Verordening Gemeentelijke Ombudsman 2006                   |           |
| Bijlage 2 Klachtenregeling Gemeentelijke Ombudsman den Haag          |           |
| Bijlage 3 Regeling mandaat klachtbehandeling gemeentelijke ombudsman |           |

Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard,

Rotterdam, Vlaardingen en Westvoorne 2015

**Literatuurlijst**

**65**



## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Een burger heeft het recht om een klacht in te dienen indien hij ontevreden is over de manier waarop hij behandeld is door een ambtenaar. Dit staat aangegeven in artikel 9 van het algemeen wet bestuursrecht. Uit het jaarverslag van de Ombudsman blijkt dat er in het jaar 2014 36.278 klachten zijn ingediend tegen ambtenaren van bijvoorbeeld de Belastingdienst en gemeenten (Nationale Ombudsman, 2014). Maar voor dat de burger een klacht indient bij de Gemeentelijke Ombudsman of de Nationale Ombudsman, dient er eerst een klacht ingediend te worden bij het verantwoordelijke bestuursorgaan. Is de burger niet tevreden over de klachtenbehandeling of uitkomst, dan is er de mogelijkheid om de klacht in te dienen bij de Ombudsman.

De lokale overheid wordt steeds belangrijker. Dit komt onder andere doordat de rijkoverheid vele taken overdraagt aan de lokale overheid. Voorbeelden hiervan zijn de decentralisaties in dit jaar van jeugdzorg, werk en inkomen en langdurige zorg voor ouderen en zieken. Tevens is burger kritischer over de dienstverlening van de overheid en is men mondiger ten opzichte van de overheid. Ook weet de burger steeds beter de weg te vinden in naar overheidsinstanties. Daarnaast staat de Gemeentelijke Ombudsman dicht bij de burger dan de Nationale ombudsman. De Gemeentelijke ombudsman kan makkelijker contacten onderhouden met de gemeente dan de Nationale ombudsman, omdat daar waarschijnlijk veel meer gemeenten bij aangesloten zijn. De Gemeentelijke ombudsman is ook veel meer op de hoogte over zaken of problemen die regelmatig voorkomen in de gemeente dan de Nationale ombudsman en kan dus hier ook makkelijker op inspelen. Dit zijn een aantal zaken die aanleiding geven om onderzoek te doen naar de werkwijze en de inrichting van de Gemeentelijke ombudsmannen.

De gemeente speelt dus een steeds grotere rol in het leven van de burger. De gemeente wordt voor steeds meer zaken verantwoordelijk. Indien de burger hier vragen over heeft of met bepaalde problemen zit, dient hij aan te kloppen bij de gemeente. Indien de burger dan niet tevreden is over het optreden van gemeente, kan hij bij de Gemeentelijke Ombudsman terecht. Daarom is het belangrijk dat men op de hoogte is over de inrichting en werkwijze van de Gemeentelijke Ombudsman. De Gemeentelijke Ombudsman speelt namelijk een belangrijke rol in het leven van de burger. Daarom is het belangrijk dat de burger weet op welke manier er

klachten bij de Gemeentelijke Ombudsman ingediend kunnen worden, hoe de Gemeentelijke Ombudsman dit oppakt en hoe de Gemeentelijke Ombudsman is georganiseerd.

## 1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

*Wat is de werkwijze en inrichting van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam? Zijn er verschillen in werkwijze en inrichting en wat verklaart de verschillen?*

Er is gekozen voor de Gemeentelijke Ombudsmannen van de drie grote gemeenten, namelijk: Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

Aan de hand van onderstaande deelvragen zal er een antwoord op de probleemstelling worden geformuleerd.

1. Hoe ziet de organisatie en werkwijze van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eruit?
2. Welke activiteiten voeren de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam uit naast het behandelen van klachten?
3. Hoe ziet het netwerk van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eruit?
4. Van welke standaarden maken de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam gebruik?
7. Welke bevoegdheden kan de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam mandateren?
8. Hoeveel klachten zijn er ingediend bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam? Waar hadden deze klachten betrekking op? Welke behoorlijkheidsnomen zijn geschonden?

## 1.3 Doelstelling

Het onderzoek heeft tot doel het verkrijgen van kennis en inzicht over de overeenkomsten en verschillen tussen de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen: de organisatie en werkwijze, de activiteiten, het netwerk, de standaarden en het mandaat.

## **1.4 Relevantie**

In deze paragraaf zal de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek worden beschreven.

### **1.4.1 Maatschappelijke relevantie**

‘Overheidsdiensten behandelen burgers te vaak op een onbehoorlijke manier. Dat leidt tot een verharding van de samenleving’ (Nationale Ombudsman, 2007) Dit is een conclusie van de nationale Ombudsman in het jaarverslag van 2007. In het jaarverslag van 2013 wordt er geconcludeerd dat de burgers het proces van een klacht of bezwaar waarderen met een 5,1 (Nationale Ombudsman, 2014). Deze twee conclusies onderschrijven de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Ten eerste dient de burger door ambtenaren op een goede, respectvolle manier benaderd en behandeld te worden. Dit zorgt ook voor minder vijandigheid tussen de burgers en ambtenaren, zoals bijvoorbeeld politieagenten. Zo blijkt uit het jaarverslag 2014 van de Nationale Ombudsman dat er meer dan 36 duizend klachten zijn ingediend tegen ambtenaren van bijvoorbeeld de Belastingdienst en gemeenten (Nationale Ombudsman, 2014). Ten tweede dient de klacht van een burger behandeld te worden op de manier dat de meerderheid van de burger tevreden is over de behandeling van hun klacht. Dit is niet het geval, aangezien de burgers het proces van een klacht of bezwaar waarderen met een 5,1 (Nationale Ombudsman, 2014).

### **1.4.2 Wetenschappelijke relevantie**

Het onderzoek is tevens wetenschappelijk relevant, omdat het kennis tracht te verwerven die een bijdrage levert aan de bestaande kennis over klachtenafhandeling. De bestaande literatuur zegt iets over wat een klacht is (Klaassen, 1997), de eisen waar een klacht aan moet voldoen om een klacht te zijn (Thomassen, 2007), hoe het proces van klachtenbehandeling eruit dient te zien (Thomassen, 2007) en interne en externe klachtenbehandeling (Vandenbussche en Thijssen, 2009). Als de klacht wordt behandeld door een eigen dienst of een eigen ambtenaar van de organisatie kunnen we spreken van een interne klachtenbehandeling. Wanneer dit niet tot tevredenheid leidt, kan de klacht behandeld worden door een externe instantie. In dit geval spreken we van externe klachtenbehandeling. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Nationale Ombudsman. Tevens is er in het verleden veel onderzoek verricht naar het indienen van klachten en het soort klachten (jaarverslagen Nationale Ombudsman). Maar er is nauwelijks onderzoek verricht naar de overeenkomsten en verschillen tussen de

Gemeentelijke Ombudsmannen op het gebied van: de organisatie en werkwijze, de activiteiten, het netwerk, de standaarden en het mandaat.

## **2. Theoretisch kader**

In dit hoofdstuk zullen een aantal onderwerpen vanuit theoretisch opzicht worden besproken. Ten eerste zal er worden gekeken naar wat een klacht precies inhoudt, wat de voorwaarden voor een klacht zijn, hoe het proces van een klachtenbehandeling er uit zou kunnen zien en het verschil tussen interne en externe klachtenbehandeling. Daarna zal er worden ingegaan op de Ombudsman. Er wordt begonnen met een stukje geschiedenis van de Ombudsman, vervolgens zal het gaan over de Europese Ombudsman, de Nationale Ombudsman en de Gemeentelijke Ombudsman. Daarna zullen de mandaten, organisatie en werkwijze, principes van behoorlijk bestuur en activiteiten worden behandeld. Tot slot zal er in dit hoofdstuk worden gekeken naar de manier van leren en de elementen van klachten.

### **2.1 Wat is een klacht?**

Klaassen beschrijft in zijn boek “Klachtenbehandeling” wat de definitie van een klacht is en wat de voorwaarden van een klacht zijn.

*Een klacht is een als zodanig bedoelde en bij de beklagde persoon of organisatie kenbaar gemaakte uiting van ongenoegen over een geleverde zaak of dienst, of over de bejegening die klager in het contact met de organisatie heeft ervaren (Klaassen, 2003, pp. 13).*

Mensen kunnen op vele manieren hun onvrede uiten. Als iemand bijvoorbeeld ruzie maakt met een ander persoon, weet de desbetreffende persoon dat de ander het niet eens is met bijvoorbeeld de houding of gedrag van de persoon of organisatie waarvoor deze persoon werkt. Dit houdt in dat een klacht pas een klacht is als de desbetreffende persoon dit bekend maakt bij de organisatie waar de klacht over gaat.

### **2.2 De voorwaarden voor een klacht**

In onderstaande kader is te lezen aan welke eisen een klacht moet voldoen om een klacht te zijn (Klaassen, 2003).

1. De klager laat weten dat een bepaalde stand van zaken het geval is.
2. De klager wil uitdrukken dat hij de stand van zaken vervelend vindt.
3. De klager wil bereiken dat de klachtontvanger een herstellende handeling uitvoert.
4. De klager gelooft dat hij ongemak heeft ondervonden door de stand van zaken.
5. De klager gelooft dat de klachtontvanger – of de organisatie waarvoor deze werkt- verantwoordelijk is voor de stand van zaken.
6. De klager gelooft dat een sociale regel of norm is overtreden.
7. De klager gelooft dat de klachtontvanger – of de organisatie waarvoor deze werkt- verplicht is een herstellende handeling te doen.
8. De klager gelooft dat de klachtontvanger – of de organisatie waarvoor deze werkt- in staat is een herstellende handeling uit te voeren.
9. De klager gelooft dat de klachtontvanger – of de organisatie waarvoor deze werkt- niet uit zichzelf een herstellende handeling zal uitvoeren.

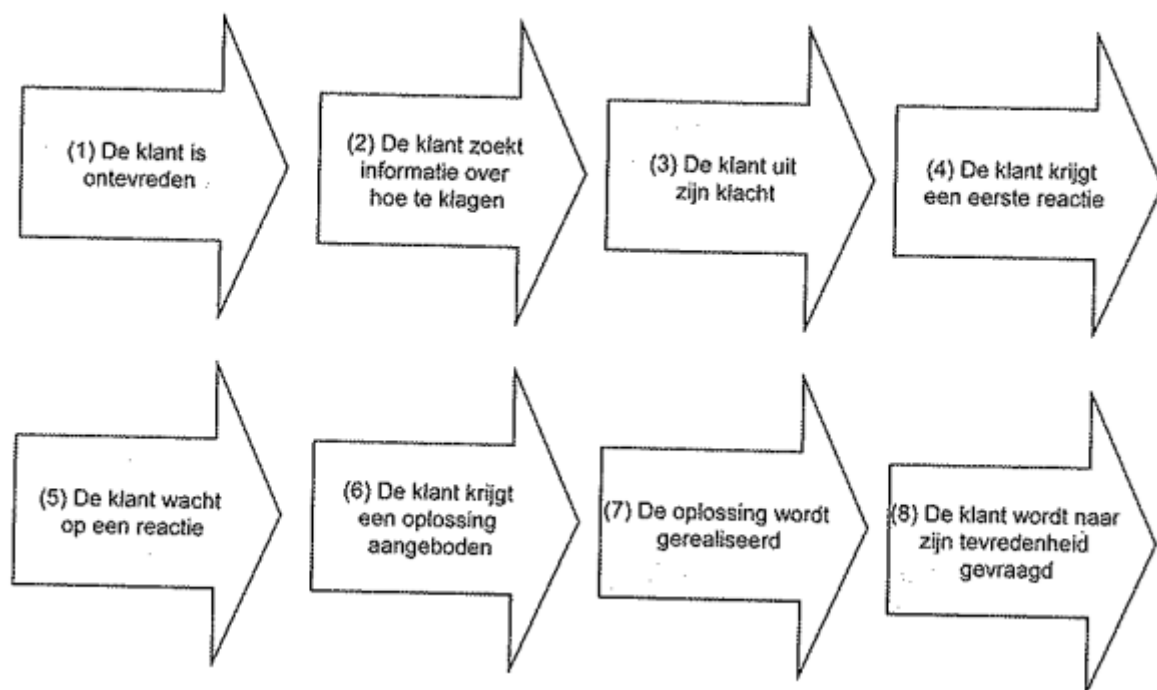
Alleen als een uiting voldoet aan de bovenstaande voorwaarden dan kan het als een echte klacht worden beschouwd. Personen gaan er meestal vanuit dat hun uiting voldoet aan de voorwaarden om een klacht te zijn, maar dit is zeker niet altijd het geval. Andersom kost een klacht indienen altijd veel moeite en tijd. Dus als iemand een klacht indient zal er echt wel iets aan de hand zijn.

### **2.3 Het klachtenproces**

Het proces van klachtenbehandeling bestaat meestal uit acht stappen (zie afbeelding 1). Het proces begint bij de klant die ontevreden is en eindigt bij het onderzoeken naar de klanttevredenheid over de afhandeling van de klacht. Daartussen liggen onder andere het uiten van de klacht, het contact opnemen met de klager en het aanbieden en realiseren van een oplossing ( Thomassen, 2007).

Als een klant ontevreden is, moet hij de mogelijkheid krijgen om zijn klacht te uiten. Dit kan hij bijvoorbeeld doen door een brief te schrijven naar de desbetreffende instantie, een e-mail

te sturen, telefonisch of persoonlijk bij de organisatie. Nadat de klant dit heeft gedaan, zal hij een ontvangstbevestiging ontvangen van de organisatie. Hierin zal staan wat de procedure zal zijn. De klant wacht dan op het moment dat de organisatie contact opneemt om de klacht op te lossen of om aan te geven dat de klant niet in zijn gelijk wordt gesteld. Dit betekent dat de klant hierna een oplossing krijgt aangeboden, of hij wordt op de hoogte gebracht dat hij zijn klacht kan voorleggen aan de klachtencommissie als hij het niet eens is met het besluit. Als de klant niet tevreden is over het besluit van de klachtencommissie kan hij zijn klacht voorleggen aan de Ombudsman. Nadat de oplossing gerealiseerd is, dit kunnen bijvoorbeeld excuses zijn of een schadevergoeding, zal de klant worden gevraagd naar zijn/haar tevredenheid over de oplossing van de klacht ( Thomassen, 2007).



Afbeelding 1. Het klachtenproces

## 2.4 Interne en externe klachtenbehandeling

Na een korte beschrijving te hebben gegeven over hoe een klachtenproces eruit kan zien zal er in deze paragraaf worden aangegeven wat interne en externe klachtenbehandeling inhoudt en wat het verschil tussen beide is.

Bij het behandelen van een klacht kan er een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe kanalen. Als de klacht wordt behandeld door een eigen dienst of een eigen ambtenaar van de organisatie kunnen we spreken van een interne klachtenbehandeling. Wanneer dit niet tot tevredenheid leidt, kan de klacht behandeld worden door een externe instantie. In dit geval spreken we van externe klachtenbehandeling. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Nationale Ombudsman. Volgens de theorie van het lijndenken bestaat de klachtenbehandeling uit een aantal lijnen. Zie onderstaand model (Vandenbussche en Thijssen, 2009).

---

### HET LIJNDENKEN

0de lijn – informatie & communicatie/ (klantgerichte) dienstverlening

1ste lijn – interne klachtenbehandeling bij de behandelende dienst of ambtenaar

2de lijn – externe klachtenbehandeling bij een onafhankelijke vertrouwenspersoon (Ombudsman)

---

De nulde lijn staat voor de informatie en de communicatie die de desbetreffende overheidsorganisatie heeft met haar burgers. De burger kan iets melden, informatie opvragen of een suggestie geven. Indien een burger zijn ongenoegen wil uiten en samen met de desbetreffende organisatie tot een oplossing wil komen, kan hij/zij een klacht indienen. De eerste lijn is de eerste stap in de klachtenbehandeling en gebeurt volledig intern. Dat betekent dat de behandelende dienst of ambtenaar de kans krijgt om de klacht zelf te behandelen en op te lossen (Vandenbussche en Thijssen, 2009).

Als de burger en de organisatie er samen niet uitkomen dan wordt de tweede lijn ingeschakeld. De klager kan zijn klacht dan voorleggen aan een instantie die onafhankelijk is en op een objectieve manier zijn klacht kan beoordelen. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Nationale Ombudsman (Vandenbussche en Thijssen, 2009).



## **2.5 Geschiedenis Ombudsman**

De term ombudsman stamt af van het Zweedse woord ‘ombud’ en dat betekent gemachtigde. Een ombudsman is dus in principe een persoon die belangen van een ander vertegenwoordigt ( Helder, 1989). Om de geschiedenis van de Ombudsman te beschrijven moeten we terug naar het jaar 1713. In dit jaar werd de koning van Zweden benoemd tot kanselier van rechtvaardigheid. Hij had de taak om de klachten tegen rijksambtenaren te behandelen. In het jaar 1809 werd de klassieke Ombudsman geïntroduceerd. Hij werd benoemd door Riksdag, het Zweedse Parlement. Zijn taak was het controleren en het reguleren de administratieve activiteiten van de uitvoerende macht (Abedin, 2011).

### **2.5.1 De Europese Ombudsman**

De Europese Ombudsman bestaat sinds 1995. De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in het verdrag van Maastricht. De Europese Ombudsman is bevoegd om klachten te behandelen over instellingen en organen van de Europese Unie. De eerste Europese Ombudsman is Jacob Söderman. Hij was Ombudsman van juli 1995 tot en met 31 maart 2003. Daarna is hij opgevolgd door Nikiforos Diamandouros. Hij diende op 14 maart 2013 zijn ontslag in per 1 oktober 2013. Sinds 1 oktober 2013 is Emily O'Reilly de Europese Ombudsman ( Europees Parlement, 2015).

### **2.5.2 De Nationale Ombudsman**

De Nationale Ombudsman werd op 1 januari 1982 ingevoerd. Het instituut moest zorgen voor een extra waarborg voor burgers die in de moeilijkheden kwamen door groter uitvoeringsorganisaties (Gemeenschappelijke regeling gezamenlijke Ombudsman metropool Amsterdam, 2014). Sinds de oprichting van de Nationale Ombudsman hebben de volgende personen het ambt bekleed (de Nationale Ombudsman, 2015):

- Frank van Dooren, van 1 januari 2014 tot 1 april 2015;
- Alex Brenninkmeijer, van 1 oktober 2005 tot 1 januari 2014;
- Roel Fernhout, van 1 oktober 1999 tot 1 oktober 2005;
- Marten Oosting, van 1 oktober 1987 tot 1 oktober 1999;
- J.F. Rang, van 1 januari 1982 tot 1 april 1987.

Sinds de invoering van de Nationale Ombudsman in 1982 was hij bevoegd voor de politie en rijksoverheid. De waterschappen en provincies sloten zich respectievelijk in 1994 en 1996

vrijwillig aan. In 1996 was er de mogelijkheid voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen om zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman. De intentie was toen om ook de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman te laten vallen. Er bleek dat de Gemeentelijke ombudsman, vooral in de grotere steden een plek hadden ingenomen in de klachtvoorzieningen die niet meer weg te denken was. Zij hielden nauwe contacten met gemeenten en lieten zich horen. De kleinere gemeenten hadden ombudscommissies in het leven geroepen als tweedelijns klachtenbehandelaren. Dit was allemaal vrijwillig en niet verplicht door de wet. In 2000 waren er 62 gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman. 28 gemeenten hadden een gemeentelijke ombudsman of waren aangesloten bij een gemeentelijke ombudsman van een andere gemeente en 63 gemeenten hadden een eigen ombudscommissie of werkten samen met andere gemeenten in een regionale ombudscommissie ( Meulenbroek, 2008)

### **2.5.3 De Gemeentelijke Ombudsman**

De Gemeentelijke Ombudsman heeft de bevoegdheid om klachten te behandelen over instanties of personen waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Indien een burger een klacht over een gemeente wil indienen, dient hij dit eerst bij de gemeente zelf te doen. Als de burger na behandeling van de klacht door de gemeente nog niet tevreden is, kan hij deze klacht indienen bij de Gemeentelijke Ombudsman. Indien deze gemeente niet beschikt over een Gemeentelijke Ombudsman is er de mogelijkheid om de klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Den Haag was de eerste gemeente met een Gemeentelijke Ombudsman. Dit was in 1980 ( Den Haag, 2012).

### **2.6 Mandaten Ombudsman**

Het mandaat van de Ombudsman is om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen. Hij kan benoemd worden door de wetgevende of uitvoerende macht of door beide machten. De Ombudsman heeft de volgende bevoegdheden: advies geven aan de overheid over de rechten van burgers en het behandelen van klachten. Deze bevoegdheden kunnen gelden voor de private en de publieke sector of voor één van beide sectoren. De Ombudsman heeft de volgende onderzoeksbevoegdheden: het doen van aanbevelingen om een bepaalde zaak op te lossen, gebruik maken van bemiddeling om tot een schikking te komen of indien dit niet lukt, het geschil voorleggen aan bijvoorbeeld een rechtbank ( Reif, 2000).

## 2.7 Organisatie Ombudsman

De ombudsman dient gebaseerd te zijn op de volgende principes ( Kirkham en Martin, 2014):

**Publieke bewustwording en toegang:** de burgers moeten weten wat de rol van de Ombudsman is, wat gedaan kan worden om hun bezorgdheid te verhelpen en hoe men toegang kan krijgen tot de ombudsman.

**Maximaliseren van kennis en expertise:** een onafhankelijke en onpartijdige ombudsman moet het overzicht hebben over het soort klachten in bepaalde sectoren, kwaliteit kunnen garanderen en het vertrouwen van de burger.

**Bevoegdheid om onrecht te verhelpen en de dienstverlening te verbeteren:** De Ombudsman heeft de plicht om organisaties aan te spreken op hun fouten, deze fouten te verhelpen en hun dienstverlening te verbeteren.

**Sterke lokale klachtenbehandeling met onafhankelijk toezicht:** de Ombudsman heeft te de plicht om te controleren of de normen van klachtenbehandeling door de betrokken organisaties worden nageleefd.

**Prijs-kwaliteitverhouding:** Burgers moeten kosteloos een klachten kunnen indienen bij de Ombudsman.

**Onafhankelijk:** de Ombudsman dient onafhankelijk te zijn van de organisatie waarover wordt geklaagd. Een Ombudsman kan het beste door een onafhankelijke raad of bestuur worden benoemd.

**Verhoging van controle en verantwoordingsplicht van de diensten:** de relatie tussen de ombudsman , gemeenten , het parlement en andere diensten moet worden versterkt om de democratische controle van de diensten te ondersteunen.

## 2.8 Werkwijze Ombudsman

De Ombudsman en de interne klachtenbehandeling van een organisatie komen op een aantal punten overeen. De werkwijze verschilt met bijvoorbeeld de werkwijze van rechtbanken. Deze werkwijze kent verschillende procedurele verwachtingen die vraagt om een hoge mate van eerlijkheid en geschiktheid om de klachten te kunnen behandelen. Het verschil in de werkwijze met bijvoorbeeld de rechtbank is dat er andere doelstellingen worden nagestreefd. Terwijl het doel van een rechtbank is om te zorgen voor gerechtigdheid, zodat de burgers hun

vertrouwen blijven houden in de overheid, is het doel van een ombudsman om door bemiddeling tot een oplossing te komen voor de burger. Dit zal meer in harmonie gebeuren (Kirkham en Wells, 2014).

Hoewel een Ombudsman op een andere manier te werk kan gaan, gaat het er vooral om dat de burger het vertrouwen blijft behouden in de overheid. Daarom is het belangrijk dat de klachten op een bepaalde manier behandeld worden, zodat de burger vertrouwen in de overheid blijft behouden. Het is niet nodig om bijvoorbeeld een zelfde werkwijze als de rechtbanken aan te houden (Kirkham en Wells, 2014). Hieronder zullen de volgende twee fundamentele aspecten omtrent het behandelen van klachten worden besproken. Het betreft de transparantie van de besluitvorming en behandeling van klachten over de service (Kirkham en Wells, 2014).

### **2.8.1 Transparantie van de besluitvorming**

Vele zorgen die worden geuit over het proces van klachtenbehandeling hebben te maken met transparantie. Beslissingen worden meestal niet openbaar gemaakt en de communicatie tussen de klachtenbehandelaar en de betrokken partijen is niet altijd even goed. Er wordt niet altijd naar de betrokken partijen gecommuniceerd. In de publieke sector doet degene die de klachten heeft behandeld ook aanbevelingen om de klachten te verhelpen. De ondoorzichtigheid van het besluitvormingsproces wordt problematischer gemaakt door het ontbreken van criteria die aangeven hoe de beslissingen tot stand zijn gekomen. Er staat in de wet niet aangegeven hoe een bepaalde fout goed gemaakt kan worden. Dit geeft de klachtbehandelaar veel flexibiliteit in de interpretatie en toepassing (Kirkham en Wells, 2014).

### **2.8.2 Omgaan met klachten**

Een ander punt van zorg omtrent het proces van klachtenbehandeling is dat er geen voldoende gelegenheid is om in te gaan tegen de beslissingen van degene die de klacht behandelt. Deze kritiek is vooral van toepassing bij de Ombudsman. Indien er door een interne klachtenbehandelaar van een publieke organisatie een beslissing is genomen waar de burger zich niet in kan vinden, kan hij nog terecht bij de Ombudsman. In het Verenigd Koninkrijk kan een beslissing van de Ombudsman worden onderworpen aan rechterlijke toetsing door de rechter. De kans van slagen is minimaal, omdat er veel waardering is voor de besluitvorming van de Ombudsman. Dit betekent niet dat deze weg niet effectief is. Het volgen van

gerechtelijke beroepsprocedures kan het standpunt van een organisatie doen veranderen of kan zorgen voor een heropening van een onderzoek. Gezien de kosten voor de gerechtelijke beroepsprocedures wordt lang niet altijd de weg van de gerechtelijke beroepsprocedures gekozen. Tevens zijn dergelijke beroepsprocedures over het algemeen ongepast voor een ombudsmansysteem, omdat het in tegenspraak is met de doelstelling die ten grondslag liggen aan de invoering van ombudsmannen en de daarbij horende wetgeving. Eén van de argumenten is dat indien het proces van beroep wordt toegestaan voor een herziening van een besluit van de Ombudsman zou de geloofwaardigheid van de Ombudsman hieronder lijden. Daarnaast zou de Ombudsman als een soort opstapje worden gebruikt voor het indienen van een beroep. Het tweede argument heeft te maken met het eerste argument, namelijk dat het recht van beroep zou kunnen leiden tot een gerechtelijk proces tegen de Ombudsman. Indien de beroepsprocedure wordt toegestaan voor de betrokken partijen om bewijsmateriaal te verzamelen, de tegenpartij te horen en het onderzoek te heropenen, zou dit tegenstrijdig zijn met de rol en werkwijze van de Ombudsman. Tevens is het resultaat van een ongunstige beslissing in rechterlijke toetsing dat de Ombudsman het onderzoek dient te heropenen, maar dat de Ombudsman nog steeds de beslissing neemt. Dan is de Ombudsman ter verantwoording geroepen maar niet vervangen. Een oplossing om de eerder genoemde bezwaren zou kunnen zijn om een soort overkoepelende Ombudsman in het leven te roepen. Maar ook hier zijn bezwaren voor. Ten eerste zal de doelstelling van de Ombudsman hiermee vernietigd worden. Daarnaast zal dit tot een onevenredig geschillenbeslechting leiden, als het toegestaan wordt om nog in een beroep te gaan na dat het onderzoek van de Ombudsman al was afgerond (Kirkham en Wells, 2014).

## **2.9 Activiteiten Ombudsman**

De ombudsman is een overheidsorganisatie die door de wetgevende macht in het leven is geroepen om toezicht te houden op de werkzaamheden van de uitvoerende macht (Reif, 2004).

De taken van de traditionele Ombudsman zijn om klachten van burgers te behandelen. Er zijn drie soorten modellen die onder de klassieke ombudsman zijn te scharen (Stuhmcke, 2012):

### The Reactive Ombudsman Model

Volgens dit model heeft de Ombudsman de klassieke, traditionele rol. Namelijk het behandelen van klachten.

### The Variegated Ombudsman Model

Dit model wordt gekenmerkt door een toenemende omvang en reikwijdte in het rechtsgebied van de klassieke ombudsman. In dit model ligt de nadruk net als bij the Reactive Ombudsman Model op het behandelen van klachten. Het verschil zit hem in de aantal en de verscheidenheid van functies.

### The Proactive Ombudsman Model

Dit model houdt in dat de Ombudsman klachten behandelt, interventies voorbereid en op eigen initiatief onderzoeken start.

#### **2.9.1 De Klassieke Ombudsman**

De klassieke Ombudsman heeft de bevoegdheid om toezicht te houden op de werkzaamheden van de uitvoerende macht door het uitvoeren van onderzoek en het beoordelen van gedragingen door ambtenaren (Reif, 2004). Volgens The International Bar Association (IBA) heeft de klassieke ombudsman drie opvallende kenmerken (Abedin, 2011):

1. Een kantoor waarin de grondwet of door een handeling van een wetgever of parlement en onder leiding van een onafhankelijke ambtenaar verantwoordelijk is tegenover de wetgever of parlement.
2. Iemand die klachten ontvangt van benadeelde personen tegen publieke organisaties of op eigen initiatief handelt.
3. Iemand die de bevoegdheid heeft om te onderzoeken, aanbevelingen doet en rapporten schrijft, maar niet de bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen.

#### **2.10 Principes van behoorlijk bestuur**

De Britse en de Ierse Ombudsman hebben een zestal principes van behoorlijk bestuur. Deze zes principes van behoorlijk bestuur zullen hieronder kort worden omschreven (BIOA, 2009).

##### *Onafhankelijkheid*

De overheid dient alle schijn van partijdigheid en afhankelijkheid te vermijden.

### *Open en transparant*

Het moet duidelijk en inzichtelijk zijn voor de burger waarom de overheid bepaalde dingen doet en op welke manier dit tot stand komt.

### *Verantwoordelijkheid*

De overheid dient verantwoording te nemen voor alle genomen beslissingen en uitgevoerde werkzaamheden.

### *Integriteit*

De overheid moet eerlijk en betrouwbaar zijn. Daarnaast mogen ze geen misbruik maken van hun middelen, posities of bevoegdheden.

### *Heldere doelstellingen*

De overheid dient de burger op de hoogte te stellen waarom bepaalde regelingen bestaan en waarvoor ze bedoeld zijn.

### *Effectiviteit*

De overheid dient voortvarend, effectief en efficiënt te werk te gaan.

## **2.11 Leren in organisaties**

Voor organisaties is het belangrijk dat ze zich ontwikkelen en leren van fouten die ze in het verleden gemaakt hebben. De klachten van burgers helpen hierbij. In principe is een klacht een gratis advies van de burger waar de organisaties van kan leren. In deze paragraaf zal daarom worden beschreven op welke manieren er binnen een organisatie geleerd kan worden en zal er tevens worden gesproken over leereffecten naar aanleiding van klachten die burgers hebben ingediend.

### **2.11.1 Manier van leren**

Er zijn in de organisatieleer twee soorten manieren van leren die bekend zijn, namelijk; adaptive learning en generative learning (Jentjens, 2002).

Adaptive learning staat gelijk aan problemen oplossen. Het accent ligt daarbij op het ontdekken en corrigeren van fouten in bekende, vertrouwde situaties. Het oplossen van het probleem gebeurt door het hanteren van een aantal methodes welke op een aantal manieren

aangewend kunnen worden. Met deze vorm van leren kijken we niet hoe het probleem is ontstaan (Jentjens, 2002).

Generative learning is gericht op het vernieuwen van een aangetroffen situatie. Bij generatieve learning passen we constant onze methodes van oplossen aan. Het is een proces van identificeren van problemen, het inzien van oplossingen en het veranderen van routines van hoe we in het verleden problemen oplosten. Dit generative learning gebeurt wanneer we een probleem zien/onderkennen en dit oplossen door te kijken hoe dit probleem ontstond, wat de oorzaken waren en onder welke omstandigheden dit probleem zich voordeed (Jentjens, 2002).

### **2.11.2 Leereffecten naar aanleiding van klachten**

Leereffecten die bij de overheid kunnen optreden naar aanleiding van de interne behandeling van klachten zijn (Montfoort, 2008):

- Veranderingen in de werkwijze van een overheidsinstantie
- Veranderingen in het beleid van een overheidsinstantie
- Veranderingen in de organisatie van een overheidsinstantie.

Hieronder wordt verstaan het halen van relevante informatie uit klachten, het herstellen van fouten, het wegnemen van zwakke punten en het nemen van maatregelen naar aanleiding van het klachtonderzoek (Montfoort, 2008).

Het is voor elke organisatie belangrijk dat ze leren van de klachten die de burgers indienen, om de klacht, indien terecht, in de toekomst te vermijden. Een organisatie moet hiervan leren. Klachten zijn te beschouwen als signalen voor overheidsinstanties tot het ondernemen van actie op zwakke of knelpunten binnen de organisatie of dienstverlening. Klachten zouden moeten worden geanalyseerd en overheidsinstanties zouden naar aanleiding van deze analyse actie moeten ondernemen om de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening te verbeteren. Wanneer ‘klachtgevoelige’ elementen binnen de organisatie, de werkwijze of het beleid worden verbeterd, zullen de klachten hieromtrent afnemen (Montfoort, 2008).

Er zijn onderzoeken waarin wordt geconstateerd dat overheidsorganisaties te weinig gebruik maken van de leereffecten die voortkomen uit klachten. Zo constateert de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht III dat de leerfunctie in de praktijk maar in beperkte



mate tot haar recht komt. Zij stelt dat overheidsorganisaties niet goed genoeg voor een afhandeling van de klachten zorgen of nemen de klachten die binnenkomen niet serieus zodat de desbetreffende organisatie hiervan kan leren. Ook uit een rapport van de Algemene Rekenkamer rijst het beeld op dat overheidsinstanties onvoldoende leereffecten uit ingediende klachten en klachtprocedures halen .

In de Memorie van Toelichting in hoofdstuk 9 van de Awb staat het volgende vermeldt over leereffecten:

*"Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn verdient het aanbeveling dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt".*

## **2.12 De vijf elementen van klachten**

Om ervoor te zorgen dat klachten een positieve invloed op de organisatie heeft, kan er worden uitgegaan van de volgende vijf elementen: visie & cultuur, het contactmoment, het proces, het leren van klachten en de prestatie-indicatoren ( Van Dun en Lekkerkerker, 2006).

### **2.12.1 Visie en cultuur**

Een organisatie moet een duidelijke visie hebben omtrent klachten. Deze visie dient men ook te delen met alle afdelingen. Zo weet de medewerker hoe men denkt over de klachten die men ontvangt van burgers. Het voordeel hiervan is dat de betreffende medewerker niet alleen van de klacht af wil zijn, maar ook de burger tevreden wil stellen. Daarnaast er zal binnen de organisatie een cultuur moeten ontstaan waar men niet zo snel mogelijk van de klacht af wilt, maar de klacht ziet als een leermoment ( Van Dun en Lekkerkerker, 2006).

### **2.12.2 Het contactmoment**

Binnen een organisatie moet men ervoor zorgen dat men bereikbaar is als een burger of klant contact opneemt. Hij moet het gevoel hebben dat zijn klacht serieus wordt genomen. Tijdens

het proces van klachtenbehandeling moet de burger op een goede, vriendelijke manier te woord worden gestaan. Tevens zal de medewerker begrip moeten tonen voor de klacht en deze klacht op een goede manier moeten afhandelen ( Van Dun en Lekkerkerker, 2006).

### **2.12.3 Het proces**

Als het proces van klachtenbehandeling is doorlopen, dient de klachten te zijn opgelost. Factoren die een rol spelen zijn: excuses die gemaakt worden door de organisatie, erkenning voor de klager en de klacht van de klager, snelheid van behandeling van de klacht en de oplossing van de klacht door middel van compensatie of het corrigeren van de gemaakte fouten. Daarnaast speelt de aandacht en energie die wordt gestoken in het behandelen van de klacht een rol en de evaluatie tijdens het proces van klachtenbehandeling en na behandeling van de klacht (Van Dun, 2006). Tijdens het proces dient er regelmatig met de klager gecommuniceerd te worden over het verloop van het proces. Tevens dient het proces duidelijk en transparant ingericht te zijn ( Van Dun en Lekkerkerker, 2006).

### **2.12.4 Het leren van klachten**

Om in de toekomst klachten te voorkomen of te verminderen zal een organisatie moeten leren van de ontvangen klachten. Dit kan men doen, door bijvoorbeeld naar aanleiding van de klachten de organisatieprocessen te veranderen. Om te leren van klachten kan men uitgaan van de volgende vier stappen: het vastleggen van de juiste data, het periodiek analyseren van deze data, organisatie breed overleg en het doorvoeren van verbeteringen naar aanleiding van de analyses en het overleg ( Van Dun en Lekkerkerker, 2006). Organisaties moeten zich een generatieve leerstijl aanmeten en zich beraden over mogelijke veranderingen in werkwijze, beleid en organisatievorm.

### **2.12.5 De prestatie-indicatoren**

Het vijfde element is het vaststellen van de juiste prestatie-indicatoren ( Van Dun en Lekkerkerker, 2006). Deze prestatie-indicatoren meten de prestaties van de organisatie. Een voorbeeld hiervan is de bereikbaarheid van de organisatie en het aantal klachten.

### **3. Onderzoeksdesign**

In dit hoofdstuk zal de onderzoeksmethode en de manier van dataverzameling worden beschreven.

#### **3.1 Onderzoeksmethode Casestudy**

Dit onderzoek zal een vergelijkende casestudy zijn die kwalitatief en verklarend is. Een onderzoek is een casestudy als één of enkele gevallen in hun natuurlijke situatie uitgebreid worden onderzocht (Thiel, 2007). Aangezien dit onderzoek op drie onderzoekseenheden is gericht, betreft het een vergelijkende casestudy De Gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zullen worden vergeleken. Er is gekozen voor de Gemeentelijke Ombudsmannen van de drie grote gemeenten, namelijk: Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Het doel is om meer inzicht te krijgen in de organisaties en hoe men functioneert. Er zijn voor de casestudy twee technieken gebruikt. De twee technieken zijn: documentenonderzoek en interviewen.

#### **3.2 Documentenonderzoek**

Om antwoord te krijgen op de probleemstelling zal er gebruik gemaakt worden van verschillende databronnen. Er zijn een aantal documenten bestudeerd van de Gemeentelijke Ombudsmannen. Het betreft alle jaarverslagen van de jaren 2010 tot en met 2014 van de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Deze documenten zijn vooral gebruikt om informatie te vergaren over het aantal klachten, de soorten klachten, de geschonden behoorlijkheidsnormen en deel over de organisatie, werkwijze, activiteiten en netwerken van de Gemeentelijke Ombudsmannen.

#### **3.3 Interviewen**

Ten tweede zullen de Gemeentelijke Ombudsmannen geïnterviewd worden over de organisatie, werkwijze, activiteiten, standaarden, netwerk en mandaten. Het doel van een interview is het verzamelen van informatie uit mededelingen en opvattingen van ondervraagde personen, ter beantwoording van een vooraf geformuleerde probleemstelling (Baarda en Teunissen, 2001). Het voordeel van een interview is dat je direct kan inspelen op de persoon of situatie. Ook kan je na beantwoording van de geïnterviewde nog doorvragen waardoor problemen en/of knelpunten duidelijker worden. Tevens kan het interview overall plaatsvinden. Een nadeel van het interviewen is, dat er de mogelijkheid bestaat dat de geïnterviewde beïnvloedt wordt door de interviewer. De vragen gaan onder andere over de

organisatie, werkwijze, activiteiten, mandaten en het netwerk van de Gemeentelijke Ombudsmannen. Tevens zal er worden gekeken hoe het aantal en soort klachten zich verhoudt met de jaren daarvoor en of er een verklaring te geven is voor de toename of afname van het aantal klachten.

### **3.4 Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft te maken met het volgende: Leidt bij een herhaling van het onderzoek, het onderzoek tot dezelfde resultaten, dan is het onderzoek betrouwbaar. Er zal voor dit onderzoek gebruik gemaakt worden van een literatuurstudie en interviews. Wat betreft de literatuur wordt er gebruik gemaakt van wetenschappelijk literatuur. Wat betreft de interviews is het waarschijnlijk dat bij herhaling van het onderzoek dezelfde uitkomsten zullen worden verkregen. De reden hiervoor is dat alle geïnterviewde personen dezelfde vragen voorgeschoteld krijgen. Daarnaast zullen er geen suggestieve vragen worden gesteld. Dit zijn twee mogelijkheden waar gebruik van gemaakt zal worden om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen. Tevens zijn de interviews (met toestemming van de geïnterviewde) opgenomen. Hierdoor kunnen de antwoorden zoveel mogelijk letterlijk verwerkt worden. Dit zorgt ook voor een verhoging van de betrouwbaarheid.

### **3.5 Validiteit**

Validiteit geeft aan of je meet wat je wilt meten. Het voordeel van het gebruikmaken van interviews is, dat er doorgevraagd kan worden totdat je weet wat je wilt weten. Hierdoor krijgt de interviewer de informatie die hij echt wil hebben. Dit zorgt voor een positieve bijdrage aan de validiteit. Tevens is er gebruik gemaakt van datatriangulatie. Dit houdt in dat voor het onderzoek gebruik is gemaakt van meerdere databronnen. In dit geval zijn het de interviews en bestaande documenten. Triangulatie zorgt voor een verhoging van de validiteit.

### 3.6 Deelvragen

De volgende deelvragen zullen door middel van de bestudeerde documenten (jaarverslagen Gemeentelijke Ombudsmannen) en de resultaten uit de interviews met de Gemeentelijke Ombudsmannen in het empirische gedeelte beantwoord worden:

1. Hoe ziet de organisatie en werkwijze van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eruit?
2. Welke activiteiten voeren de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam uit naast het behandelen van klachten?
3. Hoe ziet het netwerk van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eruit?
4. Van welke standaarden maken de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam gebruik?
7. Welke bevoegdheden kan de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam mandateren?
8. Hoeveel klachten zijn er ingediend bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam? Waar hadden deze klachten betrekking op? Welke behoorlijkheidsnormen zijn geschonden?

### 3.7 Variabelen en indicatoren

| Concept                  | Indicator  | Databronnen                 |
|--------------------------|--|-----------------------------|
| Mandaten                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bevoegdheden</li> </ul>   | Jaarverslagen en interviews |
| Organisatie en werkwijze | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De manier waarop men binnen een organisatie bepaalde taken uitvoert</li> <li>▪ De personen of partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze taken</li> </ul> | Jaarverslagen en interviews |
| Standaarden              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Principes van behoorlijk bestuur</li> </ul>   | Jaarverslagen en interviews |

|              |  |                             |
|--------------|--|-----------------------------|
| Klachten     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ontvangen klachten</li> <li>▪ Soort klachten</li> <li>▪ Geschonden<br/>behoorlijkheidsnormen</li> </ul> | Jaarverslagen en interviews |
| Activiteiten | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soort activiteiten</li> <li>▪ Inhoud activiteiten</li> </ul>  | Jaarverslagen en interviews |
| Netwerk      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soort netwerken</li> <li>▪ Betrokken partijen</li> </ul>  | Jaarverslagen en interviews |

## 4. De Gemeentelijke Ombudsman

In dit hoofdstuk zullen we de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, en Rotterdam onder de loep nemen. Hierbij zullen we kijken naar de organisatie en werkwijze, de activiteiten, de standaarden, de netwerken en de mandaten van de drie Gemeentelijke Ombudsmannen. Tevens zullen we kijken naar de hoeveelheid klachten en de soort klachten die ingediend zijn bij deze Gemeentelijke Ombudsmannen. Het leren van klachten zal bij organisatie en werkwijze aan de orde komen.

### 4.1 Context

In deze paragraaf zal de achtergrondinformatie van de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam en hun Gemeentelijke Ombudsmannen aan de orde komen.

|           | Aantal inwoners | Aantal ambtenaren |
|-----------|-----------------|-------------------|
| Amsterdam | 823.827         | 16.000            |
| Den Haag  | 515.880         | 7.500             |
| Rotterdam | 625.592         | 11.000            |

*Tabel 1: Aantal inwoners en ambtenaren ( CBS, 2015)*

Bij de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam kunnen klachten ingediend worden over de gemeenten Amsterdam, Almere, Diemen, Landsmeer, Waterland, Zaanstad, de Stadsregio Amsterdam en de Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam is de heer Arre Zuurmond. Hij is op 11 september 2013 benoemd en beëdigd als Gemeentelijke Ombudsman door de gemeenteraad van Amsterdam. Daarnaast is hij op 18 december 2013 herbenoemd als Ombudsman voor de aangesloten gemeenten en instanties. Dit heeft te maken met de inwerkingtreding van de Gemeenschappelijke regeling gezamenlijke Ombudsman metropool Amsterdam. Hiermee werd de bevoegdheid voor de gemeente Amsterdam, de aangesloten gemeenten en de aangesloten instanties in één keer geregeld. Anne Martien van der Does is plaatsvervangend Gemeentelijke Ombudsman. Zij vervangt de Gemeentelijke Ombudsman bij ziekte of afwezigheid. Daarnaast neemt zij zelf ook zaken in behandeling (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2015). Onder de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag valt (in tegenstelling tot de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam en Rotterdam waar ook andere gemeenten zich hebben aangesloten) alleen de gemeente Den Haag. De Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag is de heer P.H. Heskes. Hij is op 1 maart 2012 benoemd als Gemeentelijke Ombudsman door de

gemeenteraad van Den Haag ( Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2015). Daarnaast is de heer B. van Alphen benoemd als Jeugdbudsman door de gemeenteraad van Den Haag. Hij is benoemd per 1 april 2015. De benoeming van de Jeugdbudsman heeft te maken met de decentralisatie van jeugdhulp. Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk hiervoor. De Jeugdbudsman is tevens plaatsvervangend Ombudsman. De Jeugdbudsman behandelt de klachten die over jeugdzorg gaan ( Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2015). Bij de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam kunnen klachten ingediend worden over de gemeenten Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Vlaardingen, Westvoorne. Daarnaast kunnen er ook klachten ingediend worden over DCMR Milieudienst Rijnmond, Gezamenlijke Brandweer, GGD Rotterdam-Rijnmond, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam is mevrouw A.M. Zwaneveld. Zij is sinds 1 maart 2010 de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam (Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2015). De heer W.J. Kevers is sinds 1 maart 2012 plaatsvervangend Gemeentelijke Ombudsman. Hij is door de gemeenteraad van Rotterdam benoemde voor een periode van zes jaar (Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2015).

## **4.2 De mandaten**

In deze paragraaf zullen de mandaten van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam worden besproken.

### *Amsterdam*

In artikel 6 van de Verordening Gemeentelijke Ombudsman 2006 staat aangegeven dat de Gemeentelijke Ombudsman één of meer van zijn bevoegdheden aan het hoofd Bureau kan mandateren. Daarnaast heeft het hoofd Bureau de mogelijkheid van onder mandaat aan de medewerkers van het Bureau van de Gemeentelijke Ombudsman. De gehele verordening is terug te lezen in Bijlage 1.

### *Den Haag*

In artikel 14 van de klachtenregeling Gemeentelijke Ombudsman Den Haag staat aangegeven dat er bij een besluit van de Gemeentelijke Ombudsman de klachtbehandelaar of de plaatsvervangend Gemeentelijke Ombudsman verantwoordelijk is voor de behandeling van de klachten en de advisering over de klachten. De gehele klachtenregeling is terug te lezen in bijlage 2.



## *Rotterdam*

De Gemeentelijke Ombudsman heeft bepaald dat de senior medewerker frontoffice en de coördinator-onderzoeker backoffice bepaalde beslissingen zelfstandig mogen nemen en bepaalde brieven mogen ondertekenen. Het betreft het volgende ( Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2015):

1. Ontvangst van klacht bevestigen en de brief die hier bij hoort ondertekenen;
2. Beslissen of de klager nog nader informatie of onderbouwing dient aan te leveren en de brief die hier bij hoort ondertekenen;
3. Beslissing nemen over de afdoening van klachten en de brief die hier bij hoort ondertekenen;
4. Het ondertekenen van de brief die dient als uitnodiging voor de betrokkenen om gehoord te worden;
5. Het ondertekenen van de brief die dient als verslag van het gesprek of hoorzitting die aan de betrokkende wordt toegezonden.

De lijst waar de bovengenoemde beslissingen en brieven staan vermeld, net als de gehele regeling is terug te lezen in Bijlage 3.

### **4.3 Organisatie en werkwijze**

In deze paragraaf zal er worden gekeken naar de organisatie en werkwijzen van de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.

## *Amsterdam*

Bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam werkt men niet vanuit een hiërarchie maar neemt men het proces als basis. In eerste instantie gaat er volgens de burger iets verkeerd. De burger hierover bij de dienst van de gemeente. Indien de burger niet tevreden is over de klachtenbehandeling door de gemeente gaat hij naar de Gemeentelijke Ombudsman. De klacht kan via een brief, e-mail, telefonisch, via de klachtenformulier op de website of via het spreekuur ingediend worden. De klacht komt altijd via het facilitair bureau binnen. Zij maken een splitsing in de klachten. Zij doen een analyse en handelen ongeveer een derde van de klachten zelf af. Dit zijn meestal de personen die bij de verkeerde organisatie aankloppen.

Deze personen worden meestal doorverwezen naar andere organisaties of terugverwezen naar de gemeente, omdat ze daar nog geen klacht hebben ingediend. Ongeveer een derde van de klachten sturen ze door naar de frontoffice. Bij frontoffice komen de zaken die met kleine interventie binnen een week opgelost kunnen worden. Ongeveer een derde van de klachten worden door het facilitair bureau bij back office neergelegd. Hier gaat het om de ingewikkelde zaken die onderzoek vergen. Het is de bedoeling dat er zo min mogelijk mensen aan een klacht werken, zodat de klacht in één keer bij de persoon terecht komt die erover gaat. Dit is ook het geval tijdens het spreekuur. Men kijkt of de klacht van de persoon behandeld moet worden door frontoffice, backoffice of wordt verwezen naar een andere organisatie. Als de persoon in kwestie wordt doorverwezen gebeurt dit wel via een 'warme overdracht'. Dit houdt in dat de Gemeentelijke Ombudsman aanbiedt om zelf de gemeente of een andere organisatie te contacteren om contact op te nemen met de burger.

In het kader van openbaar bestuur en maximale transparantie streeft de Gemeentelijke Ombudsman ernaar om alle klachten openbaar te maken. De doorverwijzingen vallen hier niet onder. Dit is de taak van de communicatiemedewerker. Deze klachten worden in het kort samengevat en op de website gepubliceerd. Er worden kwartaalrapportages gemaakt waar deze klachten in staan vermeld. Het betreft de klachten waarvan de Gemeentelijke Ombudsman vindt dat dit de structurele problemen zijn. In deze rapportages staat ook vermeld wat de Gemeentelijke Ombudsman hierover heeft besproken met de gemeente en wat er volgens de gemeente gedaan zal worden om deze structurele problemen op te lossen. De communicatiemedewerker is degene die dit proces begeleidt en zorgt voor het openbaar maken van deze rapportages. Daarnaast zijn er nog twee medewerkers die voor elk voor de helft van hun tijd de functie van manager bedrijfsvoering en dienstverlening voor hun rekening nemen. Daarnaast zijn ze ook nog onderzoeker.

De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam is momenteel bezig om de functie van de Gemeentelijke Ombudsman anders in te vullen. De klassieke Ombudsman is iemand die oordeelt over een klacht. Kort samengevat komt het er op neer dat er een klacht komt, daarna volgt er hoor en wederhoor en komt de Ombudsman tot een oordeel. Dat oordeel is belerend. De Gemeentelijke Ombudsman schreef in het verleden ongeveer 100 rapporten per jaar waarin vooral beschreven stond wat de gemeente heeft gedaan en hoe de burger dat heeft ervaren. Daarop volgden de aanbevelingen. De Gemeentelijke Ombudsman is momenteel bezig om een andere manier van werk aan het ontwikkelen die meer gericht is op leren dan

beleren. De Gemeentelijke Ombudsman kan boven de partijen gaan staan en na hoor en wederhoor aanbevelingen doen. Dit is belerend.

De Gemeentelijke Ombudsman kan ook tussen de partijen gaan staan (maar wel nog steeds autonoom zijn) en in gesprek gaan met beide partijen over wat er gebeurd is, hoe het ervaren is, wat men denkt wat de reden hiervoor en wat er anders zou kunnen. Hiervoor organiseert de Gemeentelijke Ombudsman collectieve intervisie gesprekken. Hij vraagt zicht altijd eerst af of het een probleem of incident betreft. Indien het gaat om een incident, dan gaat hij ervanuit dat een individuele ambtenaar per ongeluk iets fout heeft gedaan. In dit geval vraagt frontoffice aan de betreffende ambtenaar naar de reden achter dit incident. Dit zou kunnen betekenen dat de betreffende ambtenaar bijvoorbeeld niet op de hoogte is van een bepaalde uitzonderingsregel. Men legt dit dan uit en dan wordt de fout hersteld. In dit geval moet er individueel geleerd worden.

Indien een bepaalde fout vaker voorkomt, dan is het geen incident maar een probleem. In dat geval gaat het niet om individueel leren, maar om collectief leren. Het verschil tussen individueel leren en collectief leren is dat bij individueel leren een individuele ambtenaar iets fout heeft gedaan. Bij collectief leren doet de organisatie iets fout. Voor het collectief leren worden collectieve intervisie gesprekken georganiseerd. Hierbij geeft de Gemeentelijke Ombudsman dat een hoeveelheid klachten binnengekomen zijn over een bepaald thema. Tijdens deze intervisie wordt er niet gediscussieerd over of er iets fout is gaan, maar waarom iets fout is gegaan en wat er aan gedaan kan worden. De bedoeling is dat er aan het eind van de intervisie gesprekken voorstellen moeten komen die de aanwezigen vanuit de gemeente hebben bedacht. Hierna vraagt de Gemeentelijke Ombudsman aan hen om dit met de leiding op te nemen en aan hen de eer om te zorgen dat verandering doorgevoerd wordt. De Gemeentelijke Ombudsman probeert via de uitvoering een verandering doorgevoerd te krijgen in plaats van via de hiërarchie.

### *Den Haag*

Indien een burger een klacht wil indienen bij de Gemeentelijke Ombudsman kan dit via een brief, telefonisch, online via een klachtenformulier, door een e-mail te versturen of door op spreekuur te komen. Als een klager de klacht telefonisch kenbaar wil maken, verwijst de Gemeentelijke Ombudsman ze naar de andere manier van het indienen van klachten. De reden hiervoor is dat hij graag iets op papier heeft op basis waarvan hij de klacht kan beoordelen. Tevens is dit belangrijk voor dossiervorming. Op het spreekuur worden vaak de mensen

geadviseerd hoe ze het beste met hun probleem om kunnen gaan. Men komt niet altijd met een klacht. Men komt vaak met een probleem en men wel een oplossing voor het probleem. Op het moment dat de oplossing er niet is, dan ontstaat er een klacht. Is er wel een oplossing voor het probleem, dan vervalt de klacht. De Gemeentelijke Ombudsman kan de mensen die op spreekuur komen adviseren om eerst een klacht of bezwaar bij de gemeente in te dienen of bijvoorbeeld alles op papier te zetten en de benodigde documentatie te verzamelen en daarna terug te komen naar de Gemeentelijke Ombudsman. Door met deze personen te praten tijdens het spreekuur kan de Gemeentelijke Ombudsman makkelijker inschatten wat hun probleem is. Men komt namelijk niet altijd voor het indienen van de klacht, nadat ze bij de gemeente al een klacht ingediend hebben en hier ontevreden over zijn.

Na dat de klacht is ingediend zal de Gemeentelijke Ombudsman de klacht inhoudelijk gaan beoordelen. Hij probeert altijd in eerste instantie voor de informele manier te gaan. Hij kan de mensen adviseren, de weg wijzen hoe ze hun gelijk kunnen krijgen, via de weg van interventie aan de gemeente aangeven wat niet goed is gegaan en vragen of ze samen met de klager tot een oplossing kunnen komen. In vele gevallen kan de klacht op één van deze manieren opgelost worden. Indien het niet op één van de eerder genoemde manieren kan, dan wordt er door de Gemeentelijke Ombudsman een officieel onderzoek verricht en zal hij hierover een rapportage opstellen. In de rapportage geeft de Gemeentelijke Ombudsman een oordeel of de gemeente wel of niet behoorlijk heeft geoordeeld. Als de gemeente niet behoorlijk heeft gehandeld, dan geeft de Gemeentelijke Ombudsman aan welke behoorlijksnorm is geschonden. Daarnaast doet hij dan een aanbeveling hoe in de toekomst dit soort problemen kunnen worden voorkomen of een aanbeveling hoe het probleem met de klager moet worden opgelost. De Gemeentelijke Ombudsman kan de gemeente niet dwingen om deze aanbevelingen op te volgen. In de praktijk worden de aanbevelingen meestal wel opgevolgd.

Er is niet echt een blauwdruk van hoe het proces van klachtenbehandeling eruit ziet. Het eerste wat de Gemeentelijke Ombudsman probeert te doen, is om helder te krijgen wat er aan de hand is. Daaruit blijkt of er iets mis is geweest met de communicatie, iets mis is geweest met het beleid of toepassen van het beleid. Omdat er zoveel mogelijkheden zijn, is er ook niet echt een stappenplan dat uitgevoerd wordt tijdens het proces van klachtenbehandeling. De Gemeentelijke Ombudsman kan hierbij wel vele instrumenten gebruiken, zoals het opvragen van stukken, mensen uitnodigen en locaties bezoeken. Het belangrijkste vindt de Gemeentelijke Ombudsman dat er aan het einde van het proces een rapportage op tafel staat

waar beide partijen begrijpen hoe de Gemeentelijke Ombudsman tot dit oordeel is gekomen, ook al zijn ze het niet eens met het oordeel.

Het voordeel van de interventie is dat de mensen sneller een oplossing hebben, dan alleen formeel wel of niet in hun gelijk worden gesteld. Het is directer, minder bureaucratie, je komt in gesprek met elkaar en je komt tot een oplossing en de klager krijgt dan wat meer vertrouwen in de overheid. Het nadeel is dat er geen officiële aanbeveling wordt gedaan, omdat er geen officieel onderzoek heeft plaatsgevonden. Het voordeel van een formeel onderzoek is dat er stukken kunnen worden opgevraagd, een rapportage wordt opgesteld met daarin aanbevelingen die de gemeente daarna in principe overneemt. Het nadeel van een formeel onderzoek is dat het veel tijd kost en dat het nog maar de vraag is of beide partijen zich hierin kunnen herkennen. Dit zou kunnen betekenen dat de burger misschien hierdoor nog minder vertrouwen krijgt in de overheid.

De Gemeentelijke Ombudsman gaat elkaar jaar met de verschillende directies van de gemeente en de politieke portefeuillehouders in gesprek om te bekijken welke klachten er binnen zijn gekomen over de gemeente. De Gemeentelijke Ombudsman geeft dan aan wat hij als probleem ziet voor de gemeente en dat het voor de gemeente goed zou zijn als ze dit zouden oplossen. Hierdoor zorg je ervoor dat de klachten gaan afnemen over dit betreffende onderwerp of dat ze makkelijker kunnen worden opgelost.

Naast de Gemeentelijke Ombudsman zijn er nog 4 andere medewerkers. Er zijn twee onderzoekers die de onderzoeken uitvoeren en de resultaten voorleggen aan de Gemeentelijke Ombudsman. Hij beoordeelt deze resultaten. Naast deze twee onderzoekers is er één medewerkster die verantwoordelijk is voor de interne organisatie van de werkzaamheden. Ook beoordeelt zij de klachten van de mensen die op het spreekuur komen. Zij bekijkt of men aan het goede adres is of niet.

### *Rotterdam*

De organisatie van de Gemeentelijke Ombudsman bestaat uit een stafbureau, een frontoffice en een backoffice. In het stafbureau zijn stafmedewerkers en de administratie ondergebracht. Deze medewerkers behandelen geen klachten. Bij de frontoffice komen de klachten binnen. Zij bepalen of de klacht kenbaar is en of de Gemeentelijke Ombudsman een onderzoek kan starten. Indien de klager bijvoorbeeld nog niet bij de gemeente een klacht heeft ingediend, of bij een andere organisatie moet zijn, wordt hij eerst hier naartoe doorverwezen. De frontoffice

begeleidt de burger dan tijdens het indienen van de klacht. Men noemt dit ook wel ‘warm doorverbinden’. Zodra een klacht kenbaar is en bepaald is door de frontoffice dat er een onderzoek plaats kan vinden, komt deze klacht bij de backoffice terecht. Zij maken dan een plan van aanpak met een tijdlijn en bekijken wel informatie er nodig is. Hierna gaat er een openingsbrief naar de klager en een openingsbrief naar de gemeente. Daarna stelt men de gemeente in de gelegenheid om te reageren en worden er een aantal onderzoeksvragen gesteld. Soms worden mensen gehoord of wordt de locatie bezocht. Dit gebeurt vooral bij ruimtelijke ordeningszaken en verkeerszaken. Indien de Gemeentelijke Ombudsman alles nog te vaag vindt en er meer helderheid nodig is, wordt het dossier bekeken. De klager wordt hier van tevoren van op de hoogte gesteld. Dit gebeurt voor middel van een officiële verklaring. Officieel hoeft dit niet, maar de Gemeentelijke Ombudsman wil toch graag dat de klager er van op de hoogte is, indien zijn dossier wordt ingezien. Vervolgens worden de conceptbevindingen opgesteld en wordt er een voorlopig oordeel en voorlopige aanbevelingen aangekoppeld. Dit is niet gebruikelijk. Normaliter worden eerst de bevindingen gepresenteerd. Daarop is de mogelijkheid om te reageren. Indien de bevindingen dan vastgesteld worden, volgt dan het voorlopig oordeel. Maar omdat de Gemeentelijke Ombudsman transparant wil zijn en duidelijk wil laten blijken welke richting het onderzoek gaat heeft men gekozen voor een andere aanpak. Als de bevindingen veranderen, dan verandert het oordeel. Over de bevindingen kan gediscussieerd worden, het oordeel dat is van de Gemeentelijke Ombudsman, dus daar wordt niet over gediscussieerd.

Wat betreft de aanbevelingen zijn er twee soorten aanbevelingen. De structurele en de individuele aanbevelingen. De structurele aanbevelingen zijn aanbevelingen die op de organisatie gericht zijn en de individuele aanbevelingen zijn voor de klager zelf. Dit kan bijvoorbeeld een tegemoetkoming voor de klager zijn. De Gemeentelijke Ombudsman geeft dan de gemeente in overweging om de klager tegemoet te komen. In de meeste gevallen reageren de gemeenten hier positief op en dan wordt de aanbeveling niet doorgezet. Want gedurende de klachtenbehandeling is er tegemoet gekomen aan de klacht.

De aanbevelingen zijn nooit gericht aan een individuele ambtenaar, omdat de handelingen van de individuele ambtenaar worden toegerekend aan het bestuursorgaan. Indien het bestuursorgaan vindt dat het de fout is geweest van een individuele ambtenaar, dan betreft het een interne aangelegenheid waar het bestuursorgaan zelf over moet beslissen.

De aanbeveling wordt gecommuniceerd naar de gemeente, de verantwoordelijke wethouder, de verantwoordelijke directeur van de dienst, de klachtencoördinator, de klager en de eventuele betrokken ambtenaar, indien deze betrokken is geweest.

Alle klachten worden getoetst aan de 22 behoorlijkheidsvereisten. Men geeft aan of de klacht gegrond of niet gegrond is en of het bestuursorgaan zich wel of niet behoorlijk heeft gedragen. Indien het bestuursorgaan zich niet behoorlijk heeft gedragen geeft men aan wel behoorlijkheidsvereiste(n) is geschonden. Deze zijn tot stand gekomen in samenspraak met alle Lokale Ombudsman in Nederland en de Nationale Ombudsman.

De gemeente hoeft de aanbevelingen niet op te volgen. Maar als de gemeente kiest om de aanbevelingen niet op te volgen, dan moet men dit de Gemeentelijke Ombudsman gemotiveerd laten weten. De Gemeentelijke Ombudsman stuurt zijn rapporten en aanbevelingen ook naar de gemeenteraad, zodat de gemeenteraad op de hoogte is over het feit dat het college heeft besloten de aanbevelingen niet op te volgen. Hier kan dan een discussie over plaatsvinden. Dit is dan vooral een politieke aangelegenheid. De Gemeentelijke Ombudsman kan uitgenodigd worden om hen te informeren. Als de gemeenteraad om de één of andere reden besluit om de wethouder niet te vragen om die aanbevelingen op te volgen, dan zijn er voor de Gemeentelijke Ombudsman verder ook geen mogelijkheden meer om te zorgen dat die aanbevelingen toch opgevolgd worden. Dit wordt dan wel opgenomen in het jaarverslag. In 2014 is voor de eerste maal een aanbeveling van de Gemeentelijke Ombudsman niet opgevolgd.

Hetgeen wat wordt gepubliceerd wordt geselecteerd door de onderzoekers in overleg met de Gemeentelijke Ombudsman. Dit wordt dan door een medewerker gepubliceerd die is ingehuurd voor het opstellen van bijvoorbeeld persberichten. De inhoud wordt vormgegeven door de onderzoekers in overleg met de Gemeentelijke Ombudsman.

#### **4.4 De standaarden**

De Nationale Ombudsman heeft in samenwerking met de Gemeentelijke Ombudsmannen 22 behoorlijkheidsnormen opgesteld waar overheden zich aan moeten houden om goed om te kunnen gaan met burgers en hun belangen. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, maken net als alle andere Gemeentelijke Ombudsman van Nederland en de Nationale Ombudsman gebruik van de 22 behoorlijkheidsnormen. Dit zijn vereisten van behoorlijkheid waar de overheidsorganisaties aan moeten voldoen. Deze

behoorlijkheidsnormen zijn onder te brengen onder de volgende vier kernwaarden (Nationale Ombudsman, 2012):

*1. Open en duidelijk*

*2. Respectvol*

*3. Betrokken en oplossingsgericht*

*4. Eerlijk en betrouwbaar*

Onder elk van deze vier kernwaarden kunnen een aantal behoorlijkheidsnormen geplaatst worden. Deze behoorlijkheidsnormen worden hieronder uitgelegd (Nationale Ombudsman, 2012).

*1. Open en duidelijk*

A. Transparant

Bij transparantie gaat het erom dat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. De burger moet inzicht hebben in de processen en beslissingen van de overheid en hoe deze tot stand komen.

B. Goede informatieverstrekking

Overheidsorganisaties dienen burgers gevraagd en ongevraagd van goede informatie te voorzien. Deze informatie dient juist, volledig en duidelijk te zijn. Daarnaast dienen overheidsorganisaties ervoor te zorgen dat de burger informatie die van belang is tijdig te ontvangen.

C. Luisteren naar de burger

De overheid dient te luisteren naar de burger, zodat de burger het gevoel heeft dat de overheid hem/haar serieus neemt en dat de overheid oprecht geïnteresseerd is in de burger.

D. Goede motivering

De overheid dient haar besluit en de manier waarop deze besluiten tot stand zijn gekomen duidelijk aan de burger uit te leggen. Hierbij dient de overheid duidelijk aan te geven van welke wet- en regelgeving gebruik is gemaakt, van welke feiten men is uitgegaan en op welke



manier men rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Dit allemaal moet duidelijk en begrijpelijk voor de burger zijn.

## *2. Respectvol*

### A. Respecteren van grondrechten

De overheid dient de grondrechten van de burgers te respecteren. Deze grondrechten die vastgelegd zijn in de grondwet zijn te verdelen in klassieke grondrechten en sociale grondrechten. Een aantal voorbeelden van de klassieke grondrechten zijn: verbod op discriminatie, recht van onaantastbaarheid van het lichaam, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het kiesrecht. Een aantal voorbeelden van de sociale grondrechten zijn: recht op werk, huisvesting en onderwijs.

### B. Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid dient de burger actief te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Indien de overheid een rol voor de burger ziet weggelegd in het besluitvormingsproces, dient men die tijdig aan te geven. Tevens dient de overheid aan te geven welke rol de burger mag vervullen en hoe het proces er uit zal zien. Tot slot dient men de burger op de hoogte te brengen over wat men gedaan heeft met de inbreng van de burger.

### C. Fatsoenlijke bejegening

De overheid dient de burger te respecteren, fatsoenlijk te behandelen en hulpvaardig te zijn.

### D. Fair play

De overheid dient de burger de mogelijkheid te geven om zijn kansen te benutten en moet zorgen voor een eerlijke gang van zaken. Hierbij dient de burger de gelegenheid te krijgen om zijn standpunten te verdedigen en de kans om de standpunten van de wederpartij te bestrijden. Men dient informatie door te geven aan de burger zodat hij meer mogelijkheden heeft om zijn kansen te benutten.

### E. Evenredigheid

Bij het kiezen van middelen om een bepaald doel te bereiken, dient de overheid gebruik te maken van een middel dat in een evenredige verhouding staat tot dat doel. Men moet voorkomen dat de burger heel veel nadeel kan hebben van acties die de overheid verricht.

## F. Bijzondere zorg

De overheid heeft de taak om te zorgen voor mensen die bijzondere zorg nodig hebben. Het betreft de mensen van wie de fysieke vrijheid of zelfstandigheid is ontnomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om gedetineerden of personen die in een gesloten inrichting zitten.

### *3. Betrokken en oplossingsgericht*

#### A. Maatwerk

De overheid moet af kunnen wijken van regels als dit zorgt voor onbedoelde of ongewenste gevolgen. Uiteraard dient de overheid zich te houden aan de geldende wet- en regelgeving. Maar men dient ook te zoeken naar oplossingen die meer passen bij de individuele burger.

#### B. Samenwerking

De overheid dient op zoek te gaan naar andere organisaties om een samenwerking aan te gaan waar de burger belang bij heeft. Overheidsorganisaties moet zich niet schuilen achter de taken die ze hebben opgedragen gekregen of taken die vermeld staan in de wet- en regelgeving, maar men moet het initiatief nemen om samenwerkingen aan te gaan waar de burger beter van wordt.

#### C. Coulante opstelling

Iedereen maakt wel eens fouten, dus overheidsorganisaties ook. Deze overheidsorganisaties moeten bereid zijn om deze fout toe te geven en indien nodig excuses aan te bieden aan de wederpartij. Hierbij moet er worden gekeken hoe deze fout goedgeemaakt kunnen worden. Dit geldt ook als een burger benadeeld is door een beslissing die genomen is voor het algemeen belang.

#### D. Voortvarendheid

De overheid dient aanvragen of verzoeken binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen af te handelen. Men moet uiteraard proberen om kortere termijnen na te streven. Als het niet lukt om een verzoek of aanvraag binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen af te handelen, dient men de burger hier tijdig over te informeren.

## E. De-escalatie

In haar communicatie moet burgers moet de overheid ervoor zorgen dat de boel niet gaat escaleren. De overheid dient zich altijd professioneel op te stellen. Men moet alles in het werk zetten om escalatie te voorkomen. De overheid dient te beschikken over professionals met goede communicatieve vaardigheden die oplossingsgericht denken. Mocht het toch zover komen dat de boel dreigt te escaleren, dan moet dit op een gepaste wijze gebeuren.

## *4. Eerlijk en betrouwbaar*

### A. Integriteit

De burgers mogen van de overheid verwachten dat ze geen misbruik maken van hun middelen, posities of bevoegdheden. Men moet integer zijn. Hun middelen, posities of bevoegdheden mogen alleen gebruikt worden voor de doelen waarvoor deze bestemd zijn.

### B. Betrouwbaarheid

De burgers mogen van de overheid verwachten dat ze betrouwbaar zijn. De overheid dient haar afspraken en toezeggingen na te komen. Tevens moet men gewekte verwachtingen bij de burger nakomen. Uitspraken van de rechter moet men opvolgen.

### C. Onpartijdigheid

Om te zorgen dat de burger vertrouwen krijgt en behoudt in de overheid, dient de overheid alle schijn van onpartijdigheid te vermijden. Daarnaast dient men te handelen zonder vooroordelen.

### D. Redelijkheid

Bij het verzamelen van informatie over een bepaalde situatie of vraagstuk dient de overheid te kijken naar alle mogelijkheden. De verzamelde informatie dient men op zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen.

### E. Goede voorbereiding

De overheid dient alle belangrijke informatie te verzamelen om een goede beslissing te kunnen nemen. Men moet achter deze informatie aangaan en men moet bij de burger nagaan of deze informatie juist is.

## F. Goede organisatie

Een overheidsorganisatie dient zorgvuldig te werk te gaan. Een goede werking en continuïteit van de systemen moet gewaarborgd zijn. Overbodige informatie dient niet in de systemen aanwezig te zijn. Indien er fouten zijn gemaakt, dienen deze zo snel mogelijk opgelost te worden.

## G. Professionaliteit

Medewerkers van een overheidsorganisatie dienen professioneel te werk te gaan. De burger mag verwachten dat zij een expert zijn in hun vakgebied. Zij moeten werken volgens professionele richtlijnen en normen. Zij moeten zich te allen tijde deskundig opstellen.

In paragraaf 4.7 is te lezen of deze behoorlijkheidsnormen zijn geschonden door de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam en in welke mate.

## 4.5 De klachten

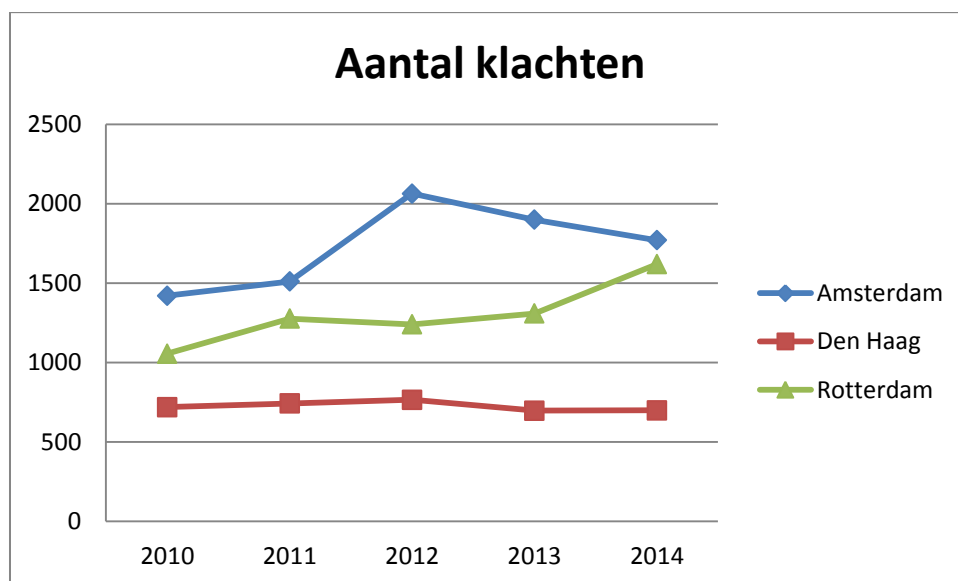
In deze paragraaf zal er worden gekeken naar het aantal en soort klachten dat er ingediend is bij de verschillende Gemeentelijke Ombudsmannen over de gemeente Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Er is besloten om de aangesloten gemeenten niet mee te nemen om een goede vergelijking te kunnen maken, aangezien bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag er geen van de omringende gemeenten aangesloten zijn.

Het aantal klachten die ingediend zijn bij de verschillende Gemeentelijke Ombudsmannen zullen eerst met elkaar worden vergeleken in aantallen, daarna zullen de klachten los van elkaar worden besproken per gemeente.

Zoals in onderstaande tabel en grafiek is af te lezen zijn de meeste klachten ingediend bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam en de minste klachten ingediende bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag. Dit is ook wel logisch, omdat Amsterdam de meeste inwoners heeft van de drie gemeenten en Den Haag de minste. Een opvallende constatering is dat er sinds 2012 bij de gemeente Amsterdam een daling is te waarnemen, bij Rotterdam een stijging en bij Den Haag zijn het aantal klacht min of meer gelijk gebleven. Verderop in deze paragraaf zullen we inzoomen op het aantal klachten per gemeente.

| Jaartal | Amsterdam | Den Haag | Rotterdam |
|---------|-----------|----------|-----------|
| 2010    | 1421      | 719      | 1056      |
| 2011    | 1510      | 743      | 1277      |
| 2012    | 2064      | 766      | 1240      |
| 2013    | 1899      | 697      | 1309      |
| 2014    | 1770      | 699      | 1619      |

Tabel 1: aantal ingediende klachten door burgers bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam over de jaren 2010 t/m 2014



Grafiek 1: aantal ingediende klachten door burgers bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam over de jaren 2010 t/m 2014

### Amsterdam

Zoals in tabel 1 en grafiek 1 is af te lezen zijn het aantal klachten blijven stijgen tot en met 2012. In dit jaar zijn de klachten vergeleken met het jaar 2011 toegenomen met 554. Dit is een stijging van 30 %. Deze stijging hoeft niet perse te betekenen dat de dienstverlening in het jaar 2012 slechter was. Gemeenten staan meer open voor klachten van burgers, wat ook betekent dat er meer burgers worden doorverwezen naar de Gemeentelijke Ombudsman. Daarnaast heeft de Gemeentelijke Ombudsman de workshop Klachtherkenning ontwikkeld voor medewerkers van publieksbalies. Deze workshop heeft er zeer waarschijnlijk voor gezorgd dat burgers veel vaker zijn doorverwezen om een klacht in te dienen. Tevens hebben bij de sociale dienst en de dienst wonen beleidswijzigingen plaats gevonden. Er trad een nieuw college in 2010 aan die aangaf fors te gaan bezuinigen. Voor dat de beleidswijzigingen zijn doorgevoerd en de burger deze beleidswijzigingen merkt ben je twee jaar verder. Burgers gaan hier dan op reageren door bijvoorbeeld klachten in te dienen. Dit zou de forse toenames

in 2012 wellicht kunnen verklaren. Vanaf het jaar 2013 is er een daling waarneembaar. In dit jaar ontving de Gemeentelijke Ombudsman 1899 klachten over de gemeente Amsterdam. Dit is een daling van 8% vergeleken met het jaar 2012. In het jaar 2014 ontving de Gemeentelijke Ombudsman 1770 klachten. Dit is een daling van 7% vergeleken met het jaar 2013. De huidige Gemeentelijke Ombudsman is begonnen op 11 september 2013. Zoals te lezen in 4.2.1 is hij bezig met een nieuwe werkwijze. Dit kan de daling van het aantal klachten verklaren. De Gemeentelijke Ombudsman probeert klachten door preventie te voorkomen. Daarnaast kan het zo zijn dat de mensen zijn gewend aan de beleidswijzigingen die het college heeft doorgevoerd (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2010-2014).

De meeste klachten die zijn ontvangen gingen over de Dienst Werk & Inkomen. In 2010 waren die 299 klachten. In 2011 daalden het aantal klachten tot 274. In 2012 was er een stijging te zien. Het aantal ontvangen klachten over de Dienst Werk & Inkomen was 288. Het aantal ontvangen klachten in 2013 was 247 en in 2014 zijn er 248 klachten ontvangen over de Dienst Werk & Inkomen (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2010-2014).

#### *Geschonden behoorlijkheidsnormen*

In onderstaande tabel is te lezen welke behoorlijkheidsnormen het meest geschonden zijn in het jaar 2012 en 2013.

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2012**

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>1. Fair play</b>         | <b>32</b> |
| <b>2. Voortvarendheid</b>   | <b>24</b> |
| <b>3. Goede organisatie</b> | <b>16</b> |

(Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2010-2014)

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2013**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Goede organisatie</b>            | <b>14</b> |
| <b>2. Fair play</b>                    | <b>8</b>  |
| <b>2. Voortvarendheid</b>              | <b>8</b>  |
| <b>2. Goede informatieverstrekking</b> | <b>8</b>  |
| <b>3. Professionaliteit</b>            | <b>7</b>  |

(Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2010-2014)

In het jaar 2012 is de behoorlijkheidsnorm Fair play het meest geschonden. In het jaar 2013 betrof het de behoorlijkheidsnorm goede organisatie. Cijfers over de meest geschonden behoorlijkheidsnorm in 2014 zijn er nog niet. Een uitleg over wat er wordt verstaan onder de behoorlijkheidsnormen is terug te vinden op bladzijde 15. De meest geschonden normen voor behoorlijk handelen in 2011 waren rechtszekerheid, redelijkheid, voortvarendheid en informatieverstrekking. De behoorlijkheidsnormen zijn aangepast en zijn per 1 januari 2012 van kracht. De huidige behoorlijkheidsnormen zijn terug te lezen vanaf bladzijde 15 (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2010-2014).

### *Den Haag*

Zoals in tabel 1 en grafiek 1 is af te lezen, zijn het aantal klachten in het jaar 2013 fors daalden in vergelijking met het jaar 2012. Het aantal klachten was in 2012 766 en in 2013 697. Dit is een daling van bijna 10%. Het aantal klachten in 2014 is 699. Dit is een stijging van twee klachten. Een mogelijke verklaring voor de daling van de klachten in het jaar 2013 kan het spreekuur bij de Gemeentelijke Ombudsman zijn. Het kan namelijk zo zijn dat een klager tijdens het spreekuur na een uitleg over de situatie of de ontvangen documenten beslist om de klacht te laten vallen (Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2010-2014).

De meeste klachten die de Gemeentelijke Ombudsman heeft ontvangen gingen over de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. In 2010 ontving de Gemeentelijke Ombudsman 170 klachten over deze dienst. Dit is een percentage van ruim 23,6% over alle ontvangen klachten. In 2011 daalde dit percentage naar 22,3%. De gemeentelijke Ombudsman ontving 166 klachten over de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. In 2012 was er een stijging waarneembaar. 193 van de 766 gingen over de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. Dit is een percentage van 25,2% over alle ontvangen klachten. In het jaar 2013 was er een daling te zien in de totale klachten maar de klachten over de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten bleven stijgen naar 248. Dit is een percentage van 35,6% over alle klachten. In 2014 is er een daling van 5 klachten te zien. Er zijn 243 klachten over de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten ontvangen in 2014. Dit is een percentage van 34,8% (Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2010-2014).

### *Geschonden behoorlijkheidsnormen*

In het jaar 2010 is de behoorlijkheidsnorm adequate organisatorische voorzieningen het meest geschonden. In het jaar 2011 betrof het de behoorlijkheidsnorm administratieve nauwkeurigheid. Zoals eerder aangegeven zijn de behoorlijkheidsnormen in 2012 aangepast. De behoorlijkheidsnormen die het meest geschonden zijn inde jaren 2012 tot en met 2014 zijn in onderstaande tabellen te lezen (Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2010-2014).

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2012**

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Goede organisatie</b>            | <b>8</b> |
| <b>2. Voortvarendheid</b>              | <b>6</b> |
| <b>3. Goede informatieverstrekking</b> | <b>3</b> |

(Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2010-2014)

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2013**

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Goede organisatie</b>            | <b>5</b> |
| <b>2. Goede informatieverstrekking</b> | <b>4</b> |
| <b>2. Voortvarendheid</b>              | <b>4</b> |
| <b>2. Goede motivering</b>             | <b>8</b> |

(Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2010-2014)

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2014**

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Voortvarendheid</b>              | <b>9</b> |
| <b>2. Goede informatieverstrekking</b> | <b>4</b> |
| <b>3. Samenwerking</b>                 | <b>3</b> |

(Gemeentelijke Ombudsman Den Haag, 2010-2014)

In het jaar 2012 en 2013 werd de behoorlijkheidsnorm goede organisatie het meest geschonden. In het jaar 2014 is voortvarendheid de meest geschonden behoorlijkheidsnorm.



## *Rotterdam*

Zoals in tabel 1 en grafiek 1 is af te lezen, zijn het aantal klachten in 2011 ten opzichte van 2010 is gestegen met 221 klachten van 1056 naar 1277. Dit is een stijging van 20%. Het aantal klachten dat is ingediend in 2012 is 1240. Dit is een daling van 37 klachten (3%). In 2013 ontving de Gemeentelijke Ombudsman 1309 klachten. Dit is een stijging van 69 klachten. Dit is een stijging van bijna 6% ten opzichte van 2012. Het aantal ontvangen klachten in 2014 is 1619. Dit zijn 310 klachten meer dan in 2013. Dit is een stijging van 24%. De stijgingen die het meest opvallen zijn de stijgingen in 2011 ten opzichte van 2010 en de stijging in 2014 ten opzichte van 2013. De stijging van 2011 kan worden verklaard door het aantreden van een nieuw college in 2010 in Rotterdam. Ze gaven aan dat er in 2011 zou worden begonnen met bezuinigingen. Het kan zo zijn dat de burgers niet op de hoogte zijn van de bezuinigingen en klachten gaan indienen of men is het niet eens met de bezuinigingen en men wil hun stem laten horen. De stijging van 2014 ten opzichte van 2013 kan deels verklaard worden door een stijging van de klachten over de afdeling Werk & Inkomen. In 2014 ontving de Gemeentelijke Ombudsman 439 klachten hierover. In 2013 was dit aantal 249. Het betrof klachten over het onbereikbaar zijn of niet terugbellen en geen of te laat beslissingen nemen over bijstandsaanvragen (Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2010-2014).

Zoals gezegd zijn de meeste klachten in 2014 ingediend over de afdeling Werk & Inkomen. Het betrof 33% van alle klachten. Ook in 2013 was de afdeling Werk & Inkomen koploper. In 2013 ging het om 25% van alle ontvangen klachten. De meeste klachten in 2012 hadden betrekking op Gemeentebelastingen. 343 klachten gingen hier over. Dit is ruim 27%. In 2011 was de afdeling Gemeentebelastingen ook hofleverancier met 406 klachten. Dit is een percentage van 31%. Overigens waren deze hoge aantallen klachten over de Gemeentebelastingen niet onverwacht. Bij afwijzingen op kwijtscheldingverzoeken werd er vermeld dat er een mogelijkheid was om een klacht in te dienen bij de Gemeentelijke Ombudsman. In het jaar 2010 ontving de Gemeentelijke Ombudsman de meeste klachten over Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 336 van de 1056 klachten gingen hier over. Dit is een percentage van bijna 32% op het totaal (Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2010-2014).

### *Geschonden behoorlijkheidsnormen*

In het jaar 2010 en 2011 is de behoorlijkheidsnorm voortvarend optreden het meest geschonden. Zoals eerder aangegeven zijn de behoorlijkheidsnormen in 2012 aangepast. De behoorlijkheidsnormen die het meest geschonden zijn in de jaren 2012 tot en met 2014 zijn in onderstaande tabellen te lezen (Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2010-2014).

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2012**

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>1. Goede motivering</b>  | <b>10</b> |
| <b>2. Goede organisatie</b> | <b>8</b>  |
| <b>3. Betrouwbaarheid</b>   | <b>4</b>  |

(Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2010-2014)

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2013**

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Voortvarendheid</b>              | <b>7</b> |
| <b>2. Betrouwbaarheid</b>              | <b>7</b> |
| <b>3. Goede informatieverstrekking</b> | <b>3</b> |

(Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2010-2014)

---

#### **Top 3 geschonden behoorlijkheidsnormen 2014**

|                            |          |
|----------------------------|----------|
| <b>1. Voortvarendheid</b>  | <b>8</b> |
| <b>2. Goede motivering</b> | <b>8</b> |
| <b>3. Betrouwbaarheid</b>  | <b>6</b> |

(Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2010-2014)

In het jaar 2012 werd de behoorlijkheidsnorm motivering het meest geschonden. In de jaren 2013 en 2014 is voortvarendheid de meest geschonden behoorlijkheidsnorm.

### **4.6 Activiteiten**

In deze paragraaf zal er worden beschreven welke activiteiten de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam uitvoeren naast het behandelen van de klachten.

De Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam voeren naast het behandelen van de klachten de volgende activiteiten uit:

### Onderzoek op eigen initiatief

De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam kunnen onderzoeken op verzoek van de gemeenteraad of op eigen initiatief starten. Het betreft dan meestal onderwerpen waar de Gemeentelijke Ombudsman vele klachten over ontvangt van de burgers. Indien het om een structureel probleem blijkt te gaan, besluit de Gemeentelijke Ombudsman om dit onderwerp in breder verband te onderzoeken. Ook andere problemen die worden gesignaleerd tijdens een bepaald onderzoek, kunnen onderwerp van een onderzoek zijn.

### Samenwerking Ombudsmannen

De Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, Groningen, Rotterdam en de Nationale Ombudsman hebben regelmatig overleg. Hierbij worden maatschappelijke ontwikkelingen, klachten of casussen besproken.

### ‘Haardvuursessies’ Stadsdelen

Vele klachten die de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam ontvangt, blijken een relatie te staan met een te laag innovatief vermogen van de gemeenten. De Gemeentelijke Ombudsman organiseert hiervoor de ‘Haardvuursessies’ met directieteam van de verschillende stadsdelen. Tijdens deze sessies wordt er op een informele manier gesproken met de stadsdelen over welke oplossingen zijn om de knelpunten waar men mee te maken heeft aan te pakken. Naar aanleiding van deze gesprekken kunnen de stadsdelen onderzoeken opstarten om uit te zoeken wat de knelpunten zijn en de oplossingen hiervoor (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2015).

### Project klachten over systeemfouten

Vele klachten die de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam ontving, hadden te maken met systeemfouten. Hierdoor kwamen vele burgers niet meer in aanmerking voor bepaalde voorzieningen, kregen te hoge aanslagen opgelegd of waren onbereikbaar voor andere instanties. De persoonsgegevens bleken bij de gemeente wel juist geregistreerd te staan, maar bij de andere instanties niet. Daarnaast was het moeilijk te achterhalen hoe deze fouten zijn ontstaan. De burgers werd dan meestal van kastje naar de muur gestuurd, omdat geen enkele dienst zich verantwoordelijk voelde voor de burger. De Gemeentelijke Ombudsman heeft daarom besloten om een project te starten met de belangrijkste gemeentelijke diensten. Het

doel van dit project is om maandelijks de interne en externe klachten hierover te verzamelen en te analyseren. Hierbij wordt dan bekeken hoe de fouten precies zijn ontstaan (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2015).

#### Inbreng bij burgerinitiatief '1 overheid': gestolen auto's onopgemerkt bij parkeercontroles

Parkeercontroleurs delen boetes uit zonder verder een melding te maken van de signalering. De Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam heeft hierover verschillende gesprekken gevoerd met verschillende organisaties. Dit heeft er toe geleid dat deze organisatie, waaronder politie, RDW en Stadstoezicht een nieuwe werkwijze hebben ontwikkeld die er voor zorgt dat gestolen auto's direct na signalering direct bij hun rechtmatige eigenaar terecht komen (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2015).

#### Preventieve interventie bij onterechte storting op rekening van Amsterdammers

In het jaar 2013 werd er ten onrechte hoge geldbedragen overgemaakt naar Amsterdamse burgers. De Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam heeft destijds direct gesprekken gevoerd met de betrokken diensten van de gemeente over de terugvordering van de geldbedragen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er geen klachten hierover zijn ontvangen (Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, 2015).

#### Rekenkamer

De Gemeentelijke Ombudsman Den Haag deelt regelmatig zijn ervaringen met de Rekenkamer ten behoeve van hun onderzoek naar schuldhulpverlening.

#### Algemene Rekenkamer

De Gemeentelijke Ombudsman Den Haag heeft een bijdrage geleverd aan de Algemene Rekenkamer voor hun onderzoek naar de werking van basisadministraties. Door voorbeelden te bekijken die zich in de praktijk hebben afgespeeld, kan er aandacht worden geschonken aan de fouten in de basisregistraties en hoe deze in relatie staan met de verstrekking van informatie aan andere instanties. Tevens blijkt dat men niet met dezelfde definities werkt.

#### Onderwijs

De Gemeentelijke Ombudsman Den Haag verzorgt regelmatig een gastcollege voor studenten van de Hogeschool Leiden. Tevens is er op verzoek van The Hague Academy de rol en de positie van de Nederlandse Ombudsman uitgelegd aan een groep van internationale studenten.

### Ontmoetingen met de gemeente

Buiten de klachtenbehandeling om heeft de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam regelmatig ontmoetingen met de gemeente. Het kan hierbij gaan om signalen die de Gemeentelijke Ombudsman heeft ontvangen, het toelichten van rapportages, het verstrekken van informatie of deelnemen aan overleggen binnen de gemeente waar de Gemeentelijke Ombudsman een rol van betekenis in kan spelen.

### Contacten en presentaties in het kader van de decentralisaties 2015

De Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam heeft regelmatig contact gehad en presentaties gegeven betreffende de decentralisatie die in 2015 plaats zouden gaan vinden. Dit is geweest met de verschillende afdelingen die nu te maken hebben met deze decentralisaties. De decentralisaties waar het omgaat zijn: Jeugdhulp, zorg en participatie.

### Andere inleidingen en presentaties binnen de gemeente

De Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam verzorgt voor nieuwe medewerkers voor Werk & Inkomen inleidingen over zijn werkzaamheden. Daarnaast was de Gemeentelijke Ombudsman gastspreker tijdens de Platformbijeenkomst Integriteit die door de gemeente is georganiseerd. Tevens is de Gemeentelijke Ombudsman uitgenodigd door het team Planning & Control van de Directie Middelen en Controle dat wat meer wilde weten over het werk van de Gemeentelijke Ombudsman.

## **4.7 Netwerk**

In deze paragraaf zullen de netwerken van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam worden bekeken.

De Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam neemt deel aan verschillende bijeenkomsten en overleggen. Eén hiervan is het centraal overleg Lokale Ombudsman. Hier zijn alle Lokale Ombudsman en de nationale Ombudsman aanwezig. Dit overleg vindt 3 tot 4 keer per jaar plaats. Het belangrijkste dat hier aan bod komt zijn de onderzoeksagenda's. Men kijkt welke Ombudsman welke onderwerpen gaat onderzoeken. Hierdoor kan men meer de samenwerking opzoeken. Men heeft ook deelgenomen aan een bijeenkomst voor Europese Lokale Ombudsmannen. De Lokale Ombudsman van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Groningen, Antwerpen, , Athene, Barcelona, Parijs en Zürich kwamen bijeen. Het doel hiervan was om een Europese netwerk op te zetten, zodat de Europese Lokale Ombudsman

ervaring kunnen delen en elkaar kunnen steunen. Momenteel hebben de internationale contacten voor de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam geen prioriteit. De reden hiervoor is dat de Gemeentelijke Ombudsman zich eerst wil concentreren op de nieuwe werkwijze. Nadat deze werkwijze goed geïmplementeerd heeft zal er meer aandacht worden besteed aan internationale contacten. Dit betekent niet dat er helemaal geen internationale contacten zijn. Zo krijgt de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam regelmatig verzoek vanuit het buitenland van organisaties die de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam willen bezoeken en meer willen weten over zijn werkwijze. Tevens zijn de Gemeentelijke Ombudsmannen lid van de vereniging voor klachtrecht. Dit is een en landelijk platform van klachtbehandelaars, Ombudsman en ombudscommissies, en vertegenwoordigers uit de wetenschappelijke wereld en de private sector. Daarnaast is men ook lid van het Europees Ombudsman Instituut. Deze is gevestigd in Innsbruck, Oostenrijk.

Tevens heeft de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam twee keer per jaar een signaleringsoverleg. Tijdens dit signaleringsoverleg wordt er gesproken met verschillende maatschappelijke organisaties over wat zij verkeerd zien gaan in Amsterdam en de andere gemeenten. De signalen worden gebruikt om een onderzoek te starten over een bepaald onderwerp. Ook helpt de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam deze maatschappelijke organisaties om de goede ingangen te vinden. Het kan namelijk voorkomen dat deze maatschappelijke organisaties met een probleem zitten, maar dat niet duidelijk is bij wie ze hiervoor moeten zijn. Hier helpt de Gemeentelijke Ombudsman bij. Ook is er regelmatig overleg met de diaconie, de dak- en thuislozenorganisatie, en woningbouwcorporaties.

Er zijn acht innovaties waar de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam actief als aanjager nastreeft om bepaalde organisaties bij elkaar te krijgen zodat ze één of meerdere innovaties van de grond krijgen. Hierbij stuurt en faciliteert de Gemeentelijke Ombudsman indien dit nodig is.

De Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam heeft ook deelgenomen aan de conferentie Integriteit en het Openbaar Bestuur. Deze conferentie is gereorganiseerd door Studiecentrum Kerckebosch in samenwerking met de faculteit Bestuurskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarnaast heeft de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam deelgenomen aan de labsessie vermindering van regeldruk inkomensafhankelijke regelingen die door Actal is georganiseerd. Tevens heeft de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam deelgenomen aan de jaarlijkse netwerkbijeenkomst van de Stichting Fonds Bijzondere Noden te Rotterdam. De

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam organiseert ook studiemiddagen voor klachtenbehandelaren van de aangesloten gemeenten. Hier kan men kennis uit wisselen, expertise bevorderen en van gedachte wisselen over verschillende thema's die te maken hebben met klachtenbehandeling.

Er zijn verschillende interviews van de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam verschenen in verschillende kranten en is hij door verschillende radiostations geïnterviewd. Daarnaast verzorgt de Gemeentelijke Ombudsman 6 keer per jaar een rubriek in de Stadskrant.

## 5. Conclusie

In dit hoofdstuk zal er een samenvattingen worden gegeven van de resultaten met aanbevelingen en beperking van het onderzoek. Ten eerste zal er een samenvatting worden gegeven dat resulteert in een antwoord op de probleemstelling en de deelvragen. Daarna volgen de aanbevelingen. Tot slot zullen de beperkingen van het onderzoek worden besproken.

### 5.1 Samenvatting

In dit onderzoek is er gekeken naar de organisatie en werkwijze, de activiteiten, het netwerk, de standaarden en het mandaat van de Gemeentelijke Ombudsman. Daarbij zijn drie Gemeentelijke Ombudsmannen vergeleken. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Hieronder zal er worden ingegaan op de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek.

#### De organisatie en werkwijze

Deelvraag 1 luidt: *Hoe ziet de organisatie en werkwijze van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eruit?* Uit de analyse is gebleken dat er overeenkomsten en verschillen zijn in de organisatie en werkwijze van de verschillende Gemeentelijke Ombudsmannen. Zo is gebleken dat de Gemeentelijke Ombudsman alleen klachten behandelt over de gemeente Den Haag en dat er bij de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam ook gemeenten uit de omgeving zijn aangesloten. Tevens vallen onder de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam ook andere organisaties en gemeenschappelijke regelingen. De manier waarop een klacht ingediend kan worden is voor de 3 Gemeentelijke Ombudsmannen gelijk. Namelijk via brief, e-mail, website, telefonisch of via het inloop spreekuur. Alle 3 de Gemeentelijke Ombudsmannen proberen de klacht op een informele manier of via interventie op te lossen. In de grootte van de organisatie zit ook een verschil. De Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam bestaat uit verschillende afdelingen, waar de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag beschikt over een plaatsvervangend Gemeentelijke Ombudsman (tevens Jeugdbudsman), twee onderzoekers en een medewerkster die verantwoordelijk is voor de interne organisatie. Een ander verschil zit hem in de manier waarop de gegronde klachten hersteld worden. De Gemeentelijke Ombudsmannen doen aanbevelingen aan de



gemeente over hoe het één en ander hersteld kan worden. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam kiest ervoor om de gemeente een oplossing te laten voordragen. Indien de Gemeentelijke Ombudsman zich hierin kan vinden vraagt hij hen om dit door te voeren binnen de gemeente.

### De activiteiten

Deelvraag 2 luidt: *Welke activiteiten voeren de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam uit naast het behandelen van klachten?* De Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam voeren naast het behandelen van klachten ook onderzoeken op eigen initiatief. Tevens hebben de 3 Gemeentelijke Ombudsmannen regelmatig overleg. Hierbij zijn ook de Gemeentelijke Ombudsman van Groningen en de Nationale Ombudsman aanwezig. Hierbij worden maatschappelijke ontwikkelingen, klachten of casussen besproken. Naast deze activiteiten geven de Gemeentelijke Ombudsmannen regelmatig presentaties en worden ze regelmatig uitgenodigd om andere personen of organisaties te informeren over hun werk.

### Het netwerk

Deelvraag 3 luidt: *Hoe ziet het netwerk van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eruit?* De Gemeentelijke Ombudsmannen hebben regelmatig bijeenkomsten met elkaar. De Gemeentelijke Ombudsman van Groningen en de Nationale Ombudsmannen schuiven hierbij aan. Tevens is men lid van Europees Ombudsman Instituut, de vereniging voor klachtrecht en neemt men deel aan het centraal overleg lokale Ombudsmannen. Daarnaast neemt bijvoorbeeld de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam deel aan verschillende conferenties van integriteit en heeft de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam twee keer per jaar een signaleringsoverleg. Tijdens dit signaleringsoverleg wordt er gesproken met verschillende maatschappelijke organisaties over wat zij verkeerd zien gaan in Amsterdam en de andere gemeenten.

### De standaarden

Deelvraag 4 luidt: *Van welke standaarden maken de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam gebruik?* De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, maken net als alle andere Gemeentelijke Ombudsman van Nederland en de Nationale Ombudsman gebruik van de 22 behoorlijkheidsnormen.

## Het mandaat

Deelvraag 5 luidt: *Welke bevoegdheden kan de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam mandateren?* De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam kan één of meer van zijn bevoegdheden mandateren aan het hoofd Bureau. De Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag kan één of meer van zijn bevoegdheden mandateren aan de klachtbehandelaar of de plaatsvervangend Gemeentelijke Ombudsman. De Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam kan één of meer van zijn bevoegdheden mandateren aan de senior medewerker frontoffice en de coördinator-onderzoeker backoffice.

## De klachten

Deelvraag 6 luidt: *Hoeveel klachten zijn er ingediend bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam? Waar hadden deze klachten betrekking op? Welke behoorlijkheidsnormen zijn geschonden?* Kijkend naar het aantal klachten die zijn ingediend bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam kan er opgemerkt worden dat er van het jaar 2010 tot en met 2012 een stijging te zien is in het aantal klachten. Vanaf 2013 is er een daling waarneembaar. De stijging is te verklaren doordat gemeenten meer openstaan voor klachten van burgers, wat ook betekent dat er meer burgers worden doorverwezen naar de Gemeentelijke Ombudsman. Daarnaast kan de workshop klachtenherkenning ook gezorgd hebben voor een stijging aangezien de medewerkers burgers nu sneller doorverwijzen. Een verklaring is ook te vinden in de doorgevoerde beleidswijzigingen. De daling kan verklaard worden door de nieuwe werkwijze waarbij de Gemeentelijke Ombudsman meer via de informele manier en interventie probeert op te lossen. Wat betreft het aantal klachten dat ingediend is bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag kan er opgemerkt worden dat de trend van ongeveer 20 klachten stijging per jaar zich doorzet tot en met 2012. In het jaar 2013 zien we een forse daling en daarna blijven het aantal klachten gelijk. Deze daling kan verklaard worden door kan het spreekuur bij de Gemeentelijke Ombudsman zijn. Het kan namelijk zo zijn dat een klager tijdens het spreekuur na een uitleg over de situatie of de ontvangen documenten beslist om de klacht te laten vallen. Wat betreft het aantal klachten dat ingediend is bij de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam kan er opgemerkt worden dat er in het jaar 2011 en 2014 forse stijgingen waarneembaar zijn. De stijging van 2011 kan verklaard worden door het aantreden van een nieuw college in 2010. Zij gaven aan dat ze in 2011 bezuinigingen zouden doorvoeren. De stijging van 2014 ten opzichte van 2013 kan deels

verklaard worden door een stijging van de klachten over de afdeling Werk & Inkomen. De Gemeentelijke Ombudsman ontving in 2014 439 klachten over deze afdeling.

Kijkend naar de ingediende klachten kan er worden geconcludeerd dat de meeste klachten bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam over de Dienst Werk & Inkomen gingen. Bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag betrof het de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. Bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag betrof het de afdeling Werk & Inkomen, behalve in de jaren 2011 en 2012 betrof het de afdeling Gemeentebelastingen. Dat de meeste ingediende klachten de bovengenoemde diensten betrof is ook wel logisch, omdat dit de afdelingen zijn die de meeste contacten onderhouden met burgers. Wat betreft de Gemeentebelastingen, bij afwijzingen op kwijtscheldingverzoeken werd er vermeld dat er een mogelijkheid was om een klacht in te dienen bij de Gemeentelijke Ombudsman.

Kijkend naar de geschonden behoorlijkheidsnormen kan er geconcludeerd worden dat de behoorlijkheidsnormen goede organisatie, voortvarendheid en goede informatieverstrekking het meest geschonden zijn.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *In hoeverre komt de organisatie en werkwijze, de activiteiten, het netwerk, de standaarden en het mandaat van de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam met elkaar overeen?* Uit de analyse is gebleken dat de Gemeentelijke Ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam overeenkomsten hebben en verschillen. De overeenkomsten zijn er op het gebied van de standaarden, mandaten en gedeeltelijk in de organisatie, werkwijze, activiteiten en netwerken. Zo zijn er overeenkomsten op de wijze waarop klachten ingediend kunnen worden en geeft men de voorkeur aan een informele manier van het afhandelen van een klacht. Kijkend naar de activiteiten kan er opgemerkt worden dat men alle drie onderzoek uitvoeren op eigen initiatief en bijvoorbeeld het bespreken van maatschappelijke ontwikkelingen, klachten of casussen met andere Gemeentelijke Ombudsmannen en de nationale Ombudsman. Het gebruik van de standaarden en de mandaten is voor de 3 Gemeentelijke Ombudsmannen in hoofdlijnen gelijk. Dit zelfde geldt voor de netwerken. Uiteraard verschilt dit wel in details. Tot slot zijn er ook overeenkomsten in de klachten zijn ingediend. De meeste klachten betroffen de afdelingen die gaan over aanvraag voor een inkomen, zoals bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. Behalve in het jaar 2010 en 2011 gingen de meeste klachten bij de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam over Gemeentebelastingen.

Daarnaast zijn er verschillen te zien op het gebied van organisatie en werkwijze. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam en Rotterdam beschikken over een grotere organisatie dan de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag. Tevens gaat de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag alleen over de gemeente van Den Haag in tegenstelling tot Amsterdam en Rotterdam. Een ander verschil is hoe men met de gemeente tot een oplossing komt bij een fout of een probleem. De Gemeentelijke Ombudsmannen van Den Haag en Rotterdam doen vooral aanbeveling richting de gemeente, waar de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam de gemeente een voorstel laat doen voor een mogelijke oplossing.

Tot slot is er nog een verschil in het aantal klachten en de geschonden behoorlijkheidsnormen. Amsterdam heeft 823.827 inwoners. Er zijn in 2014 1770 klachten binnengekomen bij de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam over de gemeente Amsterdam. Dit is een percentage van 0.21%. Den Haag heeft 515.880 inwoners. Er zijn in 2014 699 klachten binnengekomen bij de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag over de gemeente Den Haag. Dit is een percentage van 0.14%. Rotterdam heeft 625.592 inwoners. Er zijn in 2014 1619 klachten binnengekomen bij de Gemeentelijke Ombudsman van Rotterdam over de gemeente Rotterdam. Dit is een percentage van 0.14%. Hieruit blijkt dat de inwoners van Rotterdam de Gemeentelijke Ombudsman makkelijker weten te vinden. De inwoners van Den Haag en stuk minder en de inwoners van Amsterdam zitten daartussen in. Wat betreft de schendingen van de behoorlijkheidsnormen ging het bij de gemeente Amsterdam vooral om voortvarendheid, fair play en goede organisatie. De meest geschonden behoorlijkheidsnormen bij de gemeente Den Haag waren vooral Goede organisatie, voortvarendheid en goede informatieverstrekking. Bij de gemeente Rotterdam betrof het vooral voortvarendheid, goede motivering en betrouwbaarheid. Er kan opgemerkt worden dat het schenden van de behoorlijkheidsnorm voortvarendheid bij alle drie gemeenten in hoge mate voorkomt.

## **5.2 Aanbevelingen**

In de conclusie zijn de resultaten die uit de analyse naar voor zijn gekomen behandeld. Hieruit voortvloeien een aantal aanbevelingen die het voor de Gemeentelijke Ombudsmannen in de toekomst makkelijker zal maken om vergelijkingen te maken en tijdens besprekingen van elkaar te leren. Hieronder zullen de aanbevelingen worden toegelicht.

### Zorg van een eenduidige registratie van de klachten

Momenteel registreert elke Gemeentelijke Ombudsman de binnengekomen klachten op zijn manier. Zo registreert de ene Gemeentelijke Ombudsman een melding wel en de andere niet. Een klacht die opgelost door een kleine interventie wordt door de ene Gemeentelijke Ombudsman wel geregistreerd en door de andere niet. Om in de toekomst een goede vergelijking te kunnen maken betreffende het aantal klachten van de verschillende Gemeentelijke Ombudsmannen is het van belang dat de verschillende Gemeentelijke Ombudsmannen de klachten en de soort klachten op een zelfde manier registreren.

### Neem het voorbeeld over van de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam over betreffende het herstellen van gemaakte fouten door de gemeente

Indien de gemeente fout zit bij het indienen van een klacht door de burger, doen de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag en Rotterdam aanbevelingen hoe de gemeente deze fouten kan herstellen. De Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam doet dit door middel van het organiseren van een collectieve intervisiegesprek. Tijdens deze intervisie wordt er niet gediscussieerd over of er iets fout is gaan, maar waarom iets fout is gegaan en wat er aan gedaan kan worden. De bedoeling is dat er aan het eind van de intervisie gesprekken voorstellen moeten komen die de aanwezigen vanuit de gemeente hebben bedacht. Hierna vraagt de Gemeentelijke Ombudsman aan hen om dit met de leiding op te nemen en aan hen de eer om te zorgen dat verandering doorgevoerd wordt. Het voordeel hiervan is dat de gemeente met een bepaald voorstel komt, waarvan zij weten dat dat in de praktijk gaan werken. Bij de aanbevelingen van de Gemeentelijke Ombudsman is er een risico dat de aanbevelingen niet doorgevoerd kunnen worden, omdat het in de praktijk niet blijkt te werken.

### **5.3 Beperkingen en vervolgonderzoek**

Een beperking van dit onderzoek is dat het een casestudy betreft. Bij een casestudy gaat het voor om hoe iets in elkaar steekt en waarom men hiervoor heeft gekozen. Omdat het onderzoek kwalitatief van aard is en het een diepteonderzoek betreft, is de populatie die onderzocht is niet grootschalig. De resultaten zijn dus niet generaliseerbaar. Een andere beperking van het onderzoek is de omvang. Gezien de omvang van dit onderzoek en het aantal geselecteerde Gemeentelijke Ombudsmannen kunnen de verklaringen betreffende de stijgingen of de dalingen van de klachten niet verworpen of bevestigd worden. Dit zijn

allemaal mogelijke verklaringen. Wellicht kunnen deze verklaringen gebruikt worden als hypothesen in een vervolgonderzoek. Tijdens een vervolgonderzoek wordt aangeraden om te kiezen voor een grootschalig kwantitatief onderzoek. In dat geval zijn de resultaten generaliseerbaar en kunnen de mogelijke verklaringen die dan als hypothesen gebruikt kunnen worden, bevestigd of verworpen worden.

## **Bijlagen**

Bijlage 1 Verordening Gemeentelijke Ombudsman 2006

Bijlage 2 Klachtenregeling Gemeentelijke Ombudsman den Haag

Bijlage 3 Regeling mandaat klachtbehandeling gemeentelijke ombudsman Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Rotterdam, Vlaardingen en Westvoorne 2015





## Literatuurlijst

Abedin, N. (2011). *Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification*. Clarksville.

Baarda, D.B. De goede, M.P.M. Teunissen, J. (2001). *Kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten.

British and Irish Ombudsman Association (2009). *Guide to principles of good governance*. Middlesex.

Jentjens, V. (2002), *Mensen leren organisaties niet*. Amsterdam

Klaassen, A. (2003), *Klachtbehandeling*. Rotterdam

Montfort, A. (2008), *Bieden klachten steun?*. Amsterdam

Reif, L.C. (2000), *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*

Stuhmcke, A. (2012). *The evolution of the classical ombudsman: A view from the Antipodes*. Sydney.

Thomassen, J.P.(2007), *De klantgerichte overheid*. Deventer

Thijssen, P. (2009), *Interne klachtenbehandeling of externe ombudsdienst?*, Antwerpen

Thiel, van, S. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Van Dun, Z. (2006), ‘*Klachtenmanagement, Verloren zaak of waardevolle investering?*’, Presentatie Radboud Universiteit Nijmegen.

AT5 (2015). *Nieuws*. Geraadpleegd op 1 mei 2015, van <http://www.at5.nl/artikelen/93634/gemeente-grootste-werkgever-van-de-stad>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Bevolkingsontwikkeling: regio per maand*. Geraadpleegd op 1 mei 2015, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37230NED&D1=0,17&D2=121&D3=1&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>

Den Haag Direct (2015). *Gemeenten knippen in Ambtenaren*. Geraadpleegd op 13 april 2015, van <http://www.denhaagdirect.nl/gemeenten-knippen-in-ambtenaren/>

Europees Parlement (2015). *Europese Ombudsman*. Geraadpleegd op 28 april 2015, van [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.3.16.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.16.html)

Gemeente Den Haag (2012). *Interview nieuwe Gemeentelijke Ombudsman*. Geraadpleegd op 28 mei 2015, van <http://www.denhaag.nl/fr/residents/to/Interview-nieuwe-Gemeentelijke-Ombudsman.htm>

Gemeente Den Haag (2015). *Den Haag in cijfers*. Geraadpleegd op 13 april 2015, van <http://denhaag.buurtmonitor.nl/>

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam (2015). *Wie is de Gemeentelijke Ombudsman?* Geraadpleegd op 13 april 2015, van [https://www.gemeentelijkeOmbudsman.nl/Over de Ombudsman/Wie is Arre Zuurmond/](https://www.gemeentelijkeOmbudsman.nl/Over%20de%20Ombudsman/Wie%20is%20Arre%20Zuurmond/)

Gemeentelijke Ombudsman Den Haag (2015). *Wie is de Gemeentelijke Ombudsman?* Geraadpleegd op 13 april 2015, van <http://www.Ombudsman-denhaag.nl/Ombudsman/wieisdeOmbudsman.html>

Gemeentelijke Ombudsman Den Haag (2015). *JeugdOmbudsman* Geraadpleegd op 13 april 2015, van <http://www.Ombudsman-denhaag.nl/jeugdOmbudsman.html?m=9>

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2015). *Over de Ombudsman*. Geraadpleegd op 29 april 2015, van <http://Ombudsmanrotterdam.nl/over-de-Ombudsman/>

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2015). *De plaatsvervangend Ombudsman*. Geraadpleegd op 29 april 2015, van <http://Ombudsmanrotterdam.nl/over-de-Ombudsman/mr-w-j-kervers/>

Gemeente Rotterdam (2015). *Rotterdam-Rijnmond in cijfers*. Geraadpleegd op 29 april 2015, van <http://www.rotterdamincijfers.nl/news/Groei-aantal-rotterdamers-in-eerste-kwartaal-2015/40>

Gemeente Rotterdam (2015). *Veel gestelde vragen*. Geraadpleegd op 29 april 2015, van <http://www.rotterdam.nl/tekst:veelgesteldevragengemeenterotterdam>

Nationale Ombudsman (2012). *Behoorlijkheidswijzer*. Geraadpleegd op 24 april 2015, van [https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/infomateriaal/behoorlijkheidswijzer\\_nl\\_februari\\_2014.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/infomateriaal/behoorlijkheidswijzer_nl_februari_2014.pdf)

Nationale Ombudsman (2014). *Jaarverslag over de Nationale Ombudsman in 2014*. Geraadpleegd op 12 maart 2015, van <https://www.nationaleombudsman.nl/jaarverslag/2014>

Nationale Ombudsman (2015). *Ambtsdragers*. Geraadpleegd op 28 april 2015, van <https://www.nationaleombudsman.nl/over/ambtsdragers>