



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De gemeentelijke ombudsman: Een vergelijking tussen de rolvulling van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

Pluym, Victor

Citation

Pluym, V. (2022). *De gemeentelijke ombudsman: Een vergelijking tussen de rolvulling van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484144>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De gemeentelijke ombudsman

*Een vergelijking tussen de rolvervulling van de
gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam,
Rotterdam en Den Haag*

Naam: Victor Pluym
Studentnummer: S2991799
Master: Management van de Publieke Sector
Begeleider: dr. Anchrit Wille
Datum: 9 maart 2022

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van mijn master Management van de publieke sector. Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de hulp van mijn begeleider Dr. A.C. Wille. Ik wil haar bedanken voor de nuttige adviezen en aanwijzingen die mij hielpen als ik vastliep. Ook wil ik mijn vriendin bedanken voor haar adviezen en de steun tijdens het afstuderen.

Victor Pluym

Boedapest, maart 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Centrale vraag en deelvragen.....	5
1.2 Relevantie	6
1.3 Leeswijzer.....	7
2. Gemeentelijke ombudsmannen: rollen, classificatie en werkwijzen.....	8
2.1 Verschillende rollen van een ombudsman	8
2.1.1 Klassieke ombudsman.....	8
2.1.2 Pleitende ombudsman	9
2.1.3 Verschillen tussen de twee typen	9
2.2 Firefighting and fire-watching	9
2.3 Ontwikkeling in de rol van de ombudsman	10
2.4 De onafhankelijke positie van de ombudsman	11
2.5 De organisatie van een ombudsman	13
2.6 Ombudsmannen vergelijken	13
2.7 Verwachtingen.....	14
3. Methodologie.....	15
3.1 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethode	15
3.2 Dataverzameling en -analyse	16
3.3 Borging betrouwbaarheid en validiteit	17
4. Analyse.....	20
4.1 De lokale context van de gemeentelijke ombudsman.....	20
4.1.1 Amsterdam	20
4.1.2 Rotterdam.....	20
4.1.3 Den Haag.....	21
4.1.4 In conclusie	21
4.2 De formele basis van de gemeentelijke ombudsman.....	22
4.2.1 Formele basis	22
4.2.2 Lokale formele basis	22
4.2.3 In conclusie	23
4.3 De organisatie en middelen van de gemeentelijke ombudsman	24
4.3.1 Amsterdam	24
4.3.2 Rotterdam.....	25
4.3.3 Den Haag.....	26
4.3.4 In conclusie	26
4.4 Wat doet de gemeentelijke ombudsman?	27

4.4.1 Missie en strategie van de gemeentelijke ombudsman	27
4.4.2 Amsterdam	28
4.4.3 Rotterdam.....	28
4.4.4 Den Haag.....	29
4.4.5 In conclusie	29
4.5 Samenhang taken/activiteiten en formele basis en beschikbare middelen	31
4.5.1 Lokale context.....	31
4.5.2 Formele basis	32
4.5.3 Organisationele middelen.....	32
4.5.4 Uiting in werkzaamheden	32
4.5.5 Samenhang	33
5. Conclusie en discussie.....	34
5.1 Samenvatting bevindingen.....	34
5.1.1 Lokale context.....	34
5.1.2 Formele basis	34
5.1.3 Beschikbare middelen	35
5.1.4 Werkzaamheden.....	35
5.2 In conclusie.....	35
5.3 Aanbevelingen voor de gemeentelijke ombudsman	36
5.4 Reflectie op het onderzoek	37
5.5 Suggestie voor vervolgonderzoek.....	37
6. Literatuurlijst.....	39
Bijlage 1: Codeerschema.....	43
Tabel 1.1: Formele macht	43
Tabel 1.2: Organisationele macht	44
Tabel 1.3: Uitvoering van de macht.....	46
Bijlage 2: Overzicht geanalyseerde documenten.....	48
Ombudsman metropool Amsterdam.....	48
Gemeentelijke ombudsman Rotterdam.....	49
Gemeentelijke ombudsman Den Haag	50

1. Inleiding

De ombudsman als instituut heeft de afgelopen jaren gewonnen aan naamsbekendheid bij het brede publiek. Dit instituut is meer in de schijnwerpers komen staan door de rol en betekenis van de Nationale ombudsman in de recente geschiedenis. Voorbeelden hiervan zijn de actieve betrokkenheid van de ombudsman bij de toeslagenaffaire en het Groningse gasdossier (Erven, 2021; Nationale ombudsman, 2022). Ook vraagt hij op nationaal niveau aandacht voor burgers die klem zitten in een steeds verder digitaliserende overheid en het verdwijnen van de menselijk maat daarbij (Nationale Ombudsman, 2017a, 2017b, 2021).

In Nederland is de Nationale ombudsman niet de enige organisatie met een ombudsfunctie. Onder andere de drie grootste Nederlandse gemeenten¹ hebben elk een eigen ombudsman. De Amsterdamse, Rotterdamse en Haagse ombudsman behandelen een breed scala aan klachten van bewoners binnen de gemeente. Dit gaat van onbehoorlijk handelen met betrekking tot een lokaal recreatieoord (WOS, 2021), voormalige bedrijventerreinen in Amsterdam Noord (AT5/NH Nieuws, 2021), de toekenning van parkeerplaatsen voor mindervalide mensen (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, 2021) tot de rol van de Amsterdamse en Rotterdamse gemeente in de genoegdoening van de slachtoffers van de eerdergenoemde toeslagenaffaire (Schalkwijk, 2020).

Het begrip ombudsman kent zijn oorsprong in Zweden, waar begin 18^{de} eeuw een ombudsmanachtig instituut in het leven werd geroepen. Dit instituut had als taak het behandelen van klachten tegen medewerkers en vertrouwelingen van de Zweedse Koning. Tegenwoordig is de voornaamste taak van een ombudsman nog steeds het behandelen van klachten die burgers bij hen indienen (Abedin, 2011), wat de ombudsman is in zijn meest klassieke vorm. In de verschillende jaarverslagen omschrijven de drie ombudsmannen meer werkzaamheden dan enkel klachtenbehandeling. Dit doet vermoeden dat de verschillende gemeentelijke ombudsmannen hun eigen taakopvatting breder zien. In de jaarverslagen van zowel Amsterdam, Rotterdam en Den Haag wordt de focus benoemd voor de eigen organisatie. Zo omschrijft de ombudsman metropool Amsterdam (z.d.) zichzelf als een *“overheidsdienst die als taak heeft om onbehoorlijke en ontoereikende dienstverlening van de gemeentelijke overheid waar nodig te herstellen en waar mogelijk te voorkomen”*. De gemeentelijke ombudsman Rotterdam ziet zijn eigen rol als het onderzoeken en beoordelen van klachten over de lokale overheid (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, z.d.-b). Ook geeft de Rotterdamse

¹ Gerangschikt op inwoneraantal

ombudsman in eerdere jaarverslagen aan dat zij een extra stap nemen door om de tafel te gaan wethouders of andere hoge ambtenaren (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, 2020). Daarbij geeft de gemeentelijke ombudsman Rotterdam zelf aan dat ze het niet schuwen om de gemeente achter de broek aan te zitten om klachten tijdig af te handelen (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, 2020). De Haagse ombudsman ziet het als voornaamste taak van de gemeente om iedereen tot zijn recht te laten komen, en wanneer het mis gaat kunnen burgers bij de ombudsman terecht (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, z.d.). Dit geeft aanleiding om te denken dat de drie gemeentelijke ombudsmannen hun taak en rol ruimer opvatten en insteken dan de meer klassieke rol van de ombudsman. Ook komt hieruit voort dat de verschillende gemeentelijke ombudsmannen mogelijk hun rol anders opvatten en hier op verschillende wijze invulling aangeven.

1.1 Centrale vraag en deelvragen

Bovenstaande leidt tot de volgende centrale vraag: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in vervulling van rol tussen de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, en hoe zijn deze te verklaren vanuit de formele basis en beschikbare middelen?*

De centrale vraag wordt verder uiteengezet in de volgende deelvragen:

- 1. Wat is de lokale context van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag?*
- 2. Wat is de formele basis van de gemeentelijke ombudsmannen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag?*
- 3. Welke organisationele middelen hebben de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag tot hun beschikking?*
- 4. Hoe geven de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag invulling aan hun taak?*
- 5. In hoeverre hangen de verschillen/overeenkomsten in de taken/activiteiten van de drie ombudsmannen samen met de verschillen/overeenkomsten in formele basis en in hun organisatie en middelen die ze tot beschikking hebben staan?*

De afgelopen jaren zijn veel taken overgeheveld van Rijk naar gemeenten, wat onderdeel is van een al langer bestaande ontwikkeling van decentralisatie (Koopmans, Tempelman, Marlet, & Zwart, 2020). Sinds 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van de jeugdzorg, vraagstukken omtrent werk en inkomen en de zorg voor langdurig zieken en ouderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Door deze nieuwe

gemeentelijke taken krijgt de gemeente meer te maken met groepen die extra zorg behoeven en nu afhankelijk zijn van de gemeente voor ondersteuning en inkopen van zorg in plaats van het Rijk. Hierbij hebben de gemeenten van de Rijksoverheid de beleidsvrijheid gekregen om hun nieuwe taken uit te voeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Daarnaast zal de gemeente een belangrijke rol gaan spelen in de energietransitie (Maas, 2019).

Naast het ambtelijke apparaat van de gemeente, spelen ook de gemeenteraden een belangrijke rol bij deze decentralisatie en komende uitdagingen. Zij zijn nu verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van deze nieuwe taken en bijbehorende werkzaamheden, een taak die eerst bij de Tweede Kamer was belegd. Naast de gemeentelijke volksvertegenwoordiging speelt ook de lokale ombudsman hierbij een belangrijke rol. Inwoners kunnen naar hun gemeentelijke ombudsman toestappen als zij een klacht hebben over de gemeente of een andere organisatie die valt binnen het werkgebied van de gemeentelijke ombudsman, zoals een gezamenlijke milieudienst. Met deze nieuwe taken worden de al uitgebreide verantwoordelijkheden van de gemeente verder uitgebreid. Dit maakt ook dat gemeentelijke ombudsman meer onderwerpen heeft waarover hij klachten kan ontvangen.

Gezien de grotere rol van de gemeentelijke ombudsman en de beleidsvrijheid van de gemeente wordt het van belang om te bezien hoe de verschillende gemeentelijke ombudsmannen zijn georganiseerd, hoe de verschillende ombudsmannen hun rol invullen, of hierin verschillen zichtbaar zijn en hoe verschillen of overeenkomsten mogelijk te verklaren zijn. De uitkomsten van het onderzoek kunnen door de verschillende gemeentelijke ombudsmannen gebruikt worden om *best practices* te definiëren en hiermee te leren van elkaars werkwijze en de manier waarop iedere ombudsman invulling geeft aan zijn rol.

1.2 Relevantie

Naast de eerder toegelichte maatschappelijke relevantie, is dit onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Wille en Bovens (2020) hebben een model ontwikkeld om organisaties met een waakhondfunctie met elkaar te vergelijken. Tot op heden hebben zij deze toegepast op Europees niveau, namelijk gericht op de Europese rekenkamer en de Europese ombudsman. Dit onderzoek past dit model toe op de drie eerdergenoemde gemeentelijke ombudsmannen. Het doel is om hierbij meer inzicht te verwerven in de werkwijze van deze ombudsmannen en tegelijkertijd de houdbaarheid van dit model op gemeentelijk niveau te onderzoeken. Waar mogelijk kan dit leiden tot een scherper toegespitst model in de context van gemeentelijke organisaties met een waakhondfunctie.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek beslaat verschillende aspecten met betrekking tot de gemeentelijke ombudsman en bestaat uit vijf centrale onderdelen. Allereerst worden verschillende wijze om gemeentelijke ombudsmannen te classificeren en werkwijzen beschreven. Ook wordt het model behandeld dat wordt gebruikt om de verschillende theorieën te operationaliseren. Vervolgens worden de onderzoeksstrategie en -methode, de dataverzameling en -analyse besproken, waarbij ook de borging van de betrouwbaarheid en validiteit aan bod komt. In het onderdeel analyse worden de drie gemeentelijke ombudsmannen met elkaar vergeleken. Hierna wordt in het onderdeel conclusie antwoord gegeven op de hierboven geformuleerde centrale vraag. Hier worden eventuele beperkingen van het onderzoek besproken en suggesties gedaan voor mogelijk vervolgonderzoek.

2. Gemeentelijke ombudsmannen: rollen, classificatie en werkwijzen

In dit onderdeel wordt nader ingegaan op al bestaande theorieën en denkwijzen met betrekking tot de ombudsman. Hierbij komen de volgende onderdelen aan bod: de verschillende typen en rollen van een ombudsman en de ontwikkeling hiervan, de structuur en bevoegdheden van een ombudsman en hoe deze te beoordelen. Dit kader biedt de basis om tot beantwoording te komen voor de eerder geformuleerde centrale vraag van het onderzoek: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in vervulling van rol tussen de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, en hoe zijn deze te verklaren vanuit de formele basis en beschikbare middelen?*

2.1 Verschillende rollen van een ombudsman

Om verschillende ombudsmannen en hun rollen te vergelijken moet eerst gedefinieerd worden welke verschillende vormen een ombudsman kent. De verschillende typen ombudsman zijn uitgebreid onderzocht en beschreven door Abedin (2011) en Dolan en Bennet (2018). In dit onderzoek staan de *klassieke ombudsman* en de *pleitende ombudsman* centraal, waarbij de beschrijvingen van de auteurs voor dit onderzoek worden gecombineerd. De *uitvoerende ombudsman* die zowel Abedin (2011) als Dolan en Bennet (2019) beschrijven wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat dit type ombudsman niet wordt benoemd door de wetgevende macht, maar door de uitvoerende macht en ook hieraan rapporteert. In Nederland, en hierdoor ook op lokaal niveau, is deze benoemingswijze niet van toepassing op de gemeentelijke ombudsman.

2.1.1 Klassieke ombudsman

De voornaamste taak van dit type ombudsman is de afhandeling van klachten van burgers. Deze klachten komen voort uit een handeling van de uitvoerende macht. De jurisdictie van een ombudsman kan verschillen van een heel land tot een bepaalde regio of stad. Het mandaat van de ombudsman voor de klachtafhandeling komt van de wetgevende macht. Hiermee wordt ook de onafhankelijkheid geborgd binnen de bestaande kaders ten opzichte van de organisaties die dit type ombudsman controleert en de klachten van burgers van afhandelt. De uitvoerende macht heeft geen formele middelen om invloed te hebben op de *klassieke ombudsman*. De onafhankelijkheid van dit type ombudsman wordt gewaarborgd door de lange benoemingsduur van een ombudsman, de wijze waarop het budget wordt vastgesteld en de mogelijkheid van de ombudsman om zelf zijn staf te benoemen en te ontslaan (Abedin, 2011; Dolan & Bennet, 2019).

De *klassieke ombudsman* heeft geen bevoegdheden om sancties op te leggen aan de uitvoerende macht of om besluiten terug te draaien van de uitvoerende macht. Echter, de aanbevelingen die de *klassieke ombudsman* doet worden in de praktijk vaak overgenomen, dit door het aanzien van het instituut.

2.1.2 Pleitende ombudsman

Dit type ombudsman kent vergelijkbare elementen met de *klassieke ombudsman*. Aanvullend daarop staat bij dit type ombudsman beschermen van individuele rechten en vrijheden van burgers centraal (Abedin, 2011). Hierbij fungeert dit type ombudsman vaak als bemiddelende partij tussen organisaties en burgers. Dit gebeurt vaak in de vorm van mediation (Dolan en Bennet, 2019). In de wijze waarop het mandaat van dit type ombudsman is geregeld verschillen de auteurs van inzicht. Dolan en Bennet (2019) zien dit type ombudsman zonder wettelijk mandaat of bevoegdheden om onderzoek te doen. Voor het empirische gedeelte wordt aangehouden dat de *pleitende ombudsman* wel een wettelijk mandaat heeft (Abedin, 2011). Dit type ombudsman vat zijn taak breder op dan de klachtafhandeling en probeert de dienstverlening van publieke organisaties te verbeteren. De *pleitende ombudsman* zet hierbij in op het aangaan van een dialoog met publieke organisaties (Abedin, 2011; Dolan & Bennet, 2019).

2.1.3 Verschillen tussen de twee typen

De *klassieke ombudsman* wordt gezien als een blauwdruk of prototype van een ombudsman. De *pleitende ombudsman* is een afgeleide hiervan (Abedin, 2011; Dolan & Bennet, 2019). Het voornaamste verschil tussen de twee typen ombudsmannen ligt op de focus van de ombudsman, op klachtafhandeling of het voorkomen van misstanden. De *klassieke ombudsman* handelt voornamelijk reactief, wat is terug te zien in de focus op de klachtafhandeling. Dit type ombudsman onderneemt actie wanneer het al mogelijk is misgegaan tussen de overheid en burger en de burger zich meldt met een klacht bij de ombudsman. Daarentegen richt de *pleitende ombudsman* zich op het voorkomen van misstanden. Dit wordt geïllustreerd door de rol die dit type ombudsman inneemt ten op zichte van de uitvoerende macht. De *pleitende ombudsman* zoekt de dialoog op met de uitvoerende macht en probeert hiermee misstanden te voorkomen.

2.2 Firefighting and fire-watching

Ook de typeringen voor ombudsmannen van Harlow en Rawlings (2012) kunnen gebruikt worden om de verschillende rollen van ombudsmannen te duiden. Zij onderscheiden twee

typeringen: *firefighting* en *fire-watching* (Harlow & Rawlings, 2012, p. 537). De eerste typering behelst de meer klassieke rol van de ombudsman, waarbij de klachtenafhandeling van individuele burgers centraal staat. De tweede typering is een verlengde hiervan. Hierbij is de ombudsman primair een onafhankelijke onderzoeker met het mandaat om wanbeleid te identificeren, aanbevelingen te doen en de implementatie hiervan te monitoren. De individuele klacht is hierbij een manier om een breder patroon van overheidsfalen te identificeren. Ook hoort de bevoegdheid van de ombudsman om op eigen initiatief onderzoeken te starten naar overheidsorganisaties binnen de bevoegdheid van de ombudsman (Harlow & Rawlings, 2012, p. 540).

De *klassieke ombudsman* richt zich met zijn activiteiten op *firefighting*. Dit type ombudsman onderneemt actie naar aanleiding van de klachten van burgers die hij en zijn organisatie ontvangt. De *pleitende ombudsman* richt zich daarentegen meer op *fire-watching*. De *pleitende ombudsman* richt zich op het voorkomen van misstanden en gebruikt de binnengekomen klachten om patronen van overheidsfalen te ontdekken om deze aan te pakken.

2.3 Ontwikkeling in de rol van de ombudsman

De eerder beschreven typen ombudsman laten ook een transitie zien in de rol en taakopvatting van de ombudsman. Zoals eerder benoemd fungeert *klassieke ombudsman* als blauwdruk, het ander beschreven type is een afgeleide hiervan. Drie ontwikkelingen beschrijven deze transitie die leiden tot de diversificatie van de verschillende rollen van de ombudsman (Stuhmcke, 2012).

Ten eerste passen ombudsmannen zich aan het gebied waarover de organisatie bevoegd is (Stuhmcke, 2012). Landelijke, provinciaal en gemeentelijk kennen elk hun eigen kenmerken en karakteristieken. Hierbij kan worden opgemerkt dat hieruit volgt dat ook de individuele ombudsman zich aan past aan de politieke arena waarin de organisatie zich beweegt en in opereert.

Ten tweede, de wijze waarop de zittende ombudsman zijn rol en taak invult bepaalt voor een grote mate de bereidheid van de organisatie om de bijbehorende aanvullende verantwoordelijkheden en verplichtingen op zich te nemen. (Stuhmcke, 2012). Een verandering in de rol van de ombudsman wordt niet gedreven door een bevoegdheden van de ombudsman of door een andere verandering in de formele basis van de ombudsman. Veranderingen in de wijze waarop de ombudsman zijn rol invult worden gedreven door de persoon die op dat moment het ambt van de ombudsman vervult (Stuhmcke, 2012).

Hierbij is wel de opmerking te plaatsen dat het verleggen van de focus van op het uitvoeren van onderzoeken op eigen initiatief en het in mindere mate behandelen van klachten van individuele burgers ook gevolg heeft voor de positie die de ombudsman inneemt (Stuhmcke, 2012). De rol van de ombudsman verandert en de nadruk komt hierbij te liggen op het verbeteren van de kwaliteit van de overheid in zijn geheel in plaats van het behandelen van individuele klachten. Deze verandering sluit aan bij de transitie van een *klassieke ombudsman* naar een *pleitende ombudsman*. Van *fire-watching* naar *firefighting*.

Ten derde, de groei van de ombudsman laat zien dat het instituut wordt gewaardeerd door de uitvoerende macht en vertrouwen bestaat over de organisatie binnen het gebied waar de ombudsman bevoegdheid over heeft. Ombudsmannen worden gezien als een efficiënte, gratis en alternatieve wijze voor het oplossen van conflicten buiten het traditionele rechtssysteem om (Stuhmcke, 2012). Ook wordt de rol van de ombudsman in het handhaven van de rechtsorde erkend. Dit gecombineerd met algeheel vertrouwen in het instituut en het vermogen van de ombudsman om te leveren zorgt ervoor dat de ombudsman in staat wordt gesteld om zijn schaal en domein te vergroten en verbreden (Stuhmcke, 2012). Naast het vertrouwen verwacht de samenleving ook steeds meer van een ombudsman dat hij zich richt op het promoten van *best practices* en het bevorderen van het leren vermogen van een publieke organisatie (Pierre and de Fine Licht 2019).

2.4 De onafhankelijke positie van de ombudsman

Voor het functioneren van een ombudsman is de onafhankelijke positie die hij inneemt, ten opzichte van de overheidsorganisaties die vallen onder hun bevoegdheid om klachten in behandeling te nemen, cruciaal. De legitimiteit van de ombudsman hangt samen met de mate van autonomie. Ook in het licht van de verschuivende rol van de ombudsman, waarbij het behandelen van klachten van burgers niet meer de primaire taak is, maar het voorkomen van overheidsfalen de voornaamste taak is (Pierre & de Fine Licht, 2019). Hierbij moet een ombudsman een balans vinden bij het behouden van zijn autonome positie en het maximaliseren van zijn impact (Pierre & de Fine Licht, 2019). De hierboven beschreven verschuiving en de gevolgen die dit heeft voor de positie die de ombudsman inneemt ten opzichte van de organisaties die hij controleert maakt de onafhankelijke positie van de ombudsman steeds belangrijker.

Daarnaast ligt het risico op twijfel over de integriteit van de ombudsman op de loer (Pierre en de Fine Licht, 2019). Op de korte termijn bestaat een duidelijke meerwaarde van een relatie

tussen de ombudsman en de publieke sector. Echter, op de lange termijn leidt dit mogelijk tot vermindering van de waarde van de ombudsman binnen het publiek bestel (Pierre en de Fine Licht, 2019) Dit risico ligt vooral op de loer voor de *pleitende ombudsman*, omdat dit type ombudsman zich richt op het zijn van een bemiddelend partij tussen organisaties en burgers.

De andere kant van de medaille is een ‘te’ autonome ombudsman. Een effectieve dialoog tussen de ombudsman en verschillende stakeholders in de publieke sector is een middel voor een ombudsman om impact te hebben. De ombudsman kan dienen als belangrijke onafhankelijke bron voor verbetervoorstellen met objectieve inzichten (Pierre en de Fine Licht, 2019). Dit impliceert dat de ombudsman waardevrije adviezen kan geven aan publieke organisaties om die te verbeteren. Het vinden van deze balans is de grote uitdaging voor een ombudsman (Pierre en de Fine Licht 2019). Deze uitdaging geldt vooral voor de *klassieke ombudsman*, omdat die zich in de uitvoering van zijn werkzaamheden vooral richt op de afhandeling van klachten. Hierdoor handelt dit type ombudsman vaak reactief. Om de hierboven beschreven ontwikkeling in de rol van de ombudsman succesvol te laten zijn is het van belang dat de ombudsman zich blijft houden aan deze onafhankelijke positie (Stuhmcke, 2012).

Die onafhankelijke positie van de ombudsman kent meerdere facetten. Wille en Bovens (2020) onderscheiden zes dimensies die de onafhankelijke positie van de ombudsman bepalen:

- De *formele autoriteit* is de mate waarin de organisatie wettelijk wordt gezien als autonoom;
- De *institutionele onafhankelijkheid* betreft de mate waarin het bestuur onafhankelijk is van inmenging van de uitvoerende macht;
- De *autonomie in de agendavorming* beslaat de mate waarin de institutie zelf de mogelijkheid heeft om zaken te onderzoeken die binnen het mandaat van de organisatie vallen;
- De *macht om informatie te vergaren* de mate waarin de organisatie beschikt over de wettelijke bevoegdheid om informatie te verkrijgen die noodzakelijk is voor het uitvoeren van zijn mandaat;
- De *macht om te bevragen* betreft de mate waarin de organisatie wettelijke middelen heeft om ambtshouders en getuigen te bevragen;
- De *macht om te sanctioneren* beslaat de mate waarin de organisatie formele macht heeft om sancties uit te delen wanneer de organisatie onregelmatigheden vaststelt.

De verdere uitwerking en operationalisatie van bovenstaande dimensies is opgenomen in bijlage 1.

2.5 De organisatie van een ombudsman

Een onafhankelijke positie is niet het enige dat een ombudsman nodig heeft om zijn rol in te kunnen vullen. Ook de manier waarop de organisatie van de ombudsman is ingericht en welke middelen hij tot zijn beschikking heeft invloed op de wijze waarop hij zijn rol kan invullen (Stuhmcke, 2012). Wille en Bovens (2020) onderscheiden hierin zes dimensies:

- De *missie en strategie* is de mate waarin de organisatie zijn doelen heeft geschetst in een helder missie en strategie;
- De *staf* is de mate waarin de organisatie voldoende en gekwalificeerde tot zijn beschikking heeft om zijn mandaat uit te voeren;
- De *omvang van het budget* betreft de mate waarin het budget van de organisatie toereikend is voor de voorliggende taak en de organisatie die ze moeten controleren;
- De *integratie in netwerken* beslaat de mate waarin de organisatie betrokken is in bestaande netwerken die de capaciteit van de organisatie vergroot;
- De *bestuursstructuur* is de mate waarin effectief leiderschap mogelijk is met de bestaande organisatiestructuur.;
- De *samenstelling van het bestuur* betreft de mate waarin de bestuursleden de juiste professionele vaardigheden en kwaliteiten bezitten.

De verdere uitwerking en operationalisatie van bovenstaande dimensies is opgenomen in bijlage 1.

2.6 Ombudsmannen vergelijken

Naast het formele en het organisationele van de ombudsman kijken Wille en Bovens (2020) ook naar de manier waarop de ombudsman uitvoering geeft aan zijn macht, oftewel de manier waarop de ombudsman zijn rol invult. Hierin beschrijven zij zeven dimensies:

- De *productiviteit* is de mate waarin de organisatie gebruik maakt van zijn beschikbare wettelijke middelen;
- De *effectiviteit* is de mate waarin de aanbevelingen en onderzoeken van de organisatie leiden tot een handeling van de uitvoerende macht;
- De *noodzakelijkheid* betreft de mate waarin de organisatie een belangrijke rol speelt in het ter verantwoording houden van de uitvoerende macht;

- De *geloofwaardigheid* beslaat de mate waarin de organisatie als geloofwaardig wordt beschouwd;
- De *creativiteit* betreft de mate waarin de organisatie creatief omgaat met zijn formele macht;
- De *impact* is de mate waarin de activiteiten van de organisatie leiden tot de verbetering van verantwoordingsactiviteiten;
- De *zichtbaarheid* betreft de mate waarin de organisatie zichtbaar is in de belangrijke politieke- en beleidsarena's.

De verdere uitwerking en operationalisatie van bovenstaande dimensies is opgenomen in bijlage 1.

2.7 Verwachtingen

De gemeenten krijgen steeds meer taken op hun bord. Ook de complexiteit van de uit te voeren taken neemt toe. Dit maakt dat het aantal onderwerpen waar mogelijk misstanden in ontstaan ook toeneemt. Hierdoor groeit ook het aantal onderwerpen waar de gemeentelijke ombudsman mogelijk klachten over ontvangt. Van een ombudsman wordt verwacht dat hij zich steeds meer richt op het delen van *best practices* en het vergroten van het lerende vermogen van publieke organisaties (Pierre and de Fine Licht 2019). Dit betekent een verschuiving van een *klassieke ombudsman* naar een *pleitende ombudsman*. In hoeverre de gemeentelijke ombudsman in staat is om mee te gaan in deze verschuiving is niet afhankelijk van de formele macht en de organisatie van de ombudsman, maar van de persoon die op dat moment het ambt van de ombudsman vervult (Stuhmcke, 2012).

3. Methodologie

3.1 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethode

Het doel van het onderzoek is het vergelijken van de drie gemeentelijke ombudsmannen in de wijze waarop zij invulling geven aan hun rol en hoe deze te verklaren zijn vanuit hun formele structuur en bevoegdheden. De centrale vraag wordt beantwoord met een vergelijkende casestudy waarbij de drie gemeentelijke ombudsmannen centraal staan. Voor dit type onderzoek is gekozen om drie redenen. Allereerst biedt het de mogelijkheid diepgravend onderzoek te doen om zo veel mogelijk details te verkrijgen. Ten tweede zijn er niet veel vergelijkbare gevallen, waardoor grote steekproeven niet mogelijk zijn. Tot slot maakt een casestudy het mogelijk om de ideeën uit eerder onderzoek toe te passen en te toetsen op specifieke gevallen.

Het gebruik van een casestudy kent meerdere beperkingen. De resultaten van deze casestudy zijn niet direct te generaliseren naar een groter aantal Nederlandse gemeentelijke ombudsmannen. Ook bestaat er een kans op bias, doordat de gegevens worden verzameld door één onderzoeker. Echter, het gebruik van een casestudy biedt de mogelijkheid om de diepte in te gaan. Hiermee kunnen onderliggende mechanismen worden ontdekt en blootgelegd. Dit zou bij een kwantitatieve onderzoeksmethode minder goed mogelijk zijn. Een andere beperking is dat het gebruik van een casestudy maakt het lastig om een oorzaak-gevolgrelatie vast te stellen door het geringe aantal onderzoekseenheden. Dit wordt ondervangen door het gebruik van het bestaande model van Wille en Bovens (2020). Dit wordt verder besproken in het onderdeel borging betrouwbaarheid en validiteit.

De Gemeentewet geeft een gemeenteraad de mogelijkheid om de behandeling van verzoekschriften op te dragen aan een ombudsman, een ombudscommissie of een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie. In dit onderzoek worden ombudscommissies buiten beschouwing gelaten, omdat het op een andere wijze van klachtafhandeling op lokaal niveau behelst. Dit maakt een vergelijking tussen ombudsmannen en commissies lastig, omdat het aantal variabelen hiermee enorm toeneemt.

De onderzoekseenheden van het onderzoek zijn de gemeentelijke ombudsmannen van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Deze drie zijn geselecteerd op basis van verschillende aspecten. De drie steden beschikken als grootste steden van Nederland vergelijkbaar in inwoneraantal, een soortgelijke omvang van de begroting en ambtelijk apparaat. De drie gemeenten beschikken als enige steden in Nederland alle drie over meer dan

een half miljoen inwoners, een begroting van meer dan twee miljard euro en een ambtelijk apparaat van meer dan zeventuizend medewerkers. De ombudsman van de gemeente Utrecht was logischerwijs een geschikt aanvullend onderzoeksobject geweest om zo de grootste vier Nederlandse gemeente te vergelijken. Echter, dit is niet mogelijk omdat de gemeente Utrecht niet over een eigen gemeentelijk ombudsman beschikt. De gemeente Utrecht neemt de klachten eerst zelf in behandeling, mocht de indiener niet tevreden zijn met de afhandeling dan wordt hij doorverwezen naar de Nationale Ombudsman (Gemeente Utrecht, z.d.).

Om bovenstaande redenen is ervoor gekozen om de focus te leggen op de eerder drie beschreven gemeenten. Ook kennen de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag soortgelijke grootstedelijke vraagstukken. Daarnaast werken de drie gemeenten samen in verschillende in verschillende gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Verder hebben alle drie de gemeenten hebben dezelfde prioriteiten in het door hen gevoerde beleid. wat bijvoorbeeld blijkt uit hoe zij alle drie de kansengelijkheid willen vergroten en het voorzien in een stad die ook in de toekomst veilig en leefbaar blijft. Dit maakt dat de ombudsmannen van deze gemeenten zich in een soortgelijke grootstedelijke context begeven, waardoor een vergelijking gemaakt worden tussen de werkwijze van de drie gemeentelijke ombudsmannen.

3.2 Dataverzameling en -analyse

Het onderzoek is kwalitatief en vergelijkend van aard en wordt uitgevoerd zonder dat de drie gemeentelijke ombudsmannen hier hinder van ondervinden. Hierdoor worden onderzoekseenheden niet beïnvloedt tijdens het onderzoek. Voor de dataverzameling wordt gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Deze wordt uitgevoerd op de jaarverslagen en de begrotingen van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Dit zijn de analyse-eenheden van het onderzoek. De documentanalyse wordt uitgevoerd op documenten over het jaar 2020. Dit is op het moment van schrijven het meest recente afgeronde hele jaar waarvan ook de jaarverslagen beschikbaar waren. 2020 was ook het jaar dat de coronapandemie uitbrak. Hier wordt in het onderdeel borging betrouwbaarheid en validiteit verder op ingegaan.

De gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben een werkgebied dat verder reikt dan de stadsgrenzen. Dit onderzoek richt zich op de handelingen van de drie ombudsmannen in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Hier is voor gekozen, omdat de andere werkgebieden veelal kleine steden zijn met een andere lokale context dan Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In dit onderzoek worden deze bredere werkgebieden

van de gemeentelijke ombudsman buiten beschouwing gelaten. De benodigde jaarverslagen en begrotingen van de verschillende gemeentelijke ombudsmannen zijn te bereiken via de website van de gemeentelijke ombudsman of via de raadsinformatiesystemen van de desbetreffende gemeente. Dit maakt dat de te analyseren stukken beschikbaar en toegankelijk zijn. Een overzicht van de gebruikte documenten is terug te vinden in bijlage 2. Hierbij zijn de documenten geclusterd per gemeentelijke ombudsman.

Naast de benodigde jaarverslagen en begrotingen zullen ook andere documenten worden gebruikt voor de analyse. Het gebruikte model van Wille en Bovens (2020) beslaat aspecten waar andere documenten dan de jaarverslagen voor nodig zijn. Dit heeft vooral betrekking op de eerste en tweede deelvraag. Voor dit onderdeel wordt onder andere gebruik gemaakt van de gemeentelijke wet- en regelgeving en mogelijke instellingsbesluiten of verordeningen van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en documenten die de lokale context schetsen waarin de drie gemeentelijke ombudsmannen opereren. Ook deze gebruikte documenten zijn opgenomen in bijlage 2.

De analyse van de documenten vindt plaats aan de hand van latente codering. Hierbij kijkt de onderzoeker bij de documentanalyse naar onderliggende betekenissen die vervolgens worden geïnterpreteerd. Dit omdat deze wijze beter aansluit bij het theoretische kader en de bijbehorende operationalisatie. Het theoretisch kader en de wijze van operationalisering leent zich voor het interpreteren en afwegen door de onderzoeker of iets binnen een indicator past. Dit maakt het onderzoek kwalitatief van aard. De codering vindt plaats aan de hand van een bestaande operationalisatie van Wille en Bovens (2020). Deze operationalisatie is eerder toegepast op de Europese ombudsman en Europese rekenkamer, die beiden Europees niveau een waakhondfunctie hebben. Gemeentelijke ombudsmannen hebben een soortgelijke functie in het publieke bestel op lokaal niveau. Daarnaast heeft deze operationalisatie een peerreview proces doorstaan. Dit betekent dat het is geaccepteerd door vakgenoten. Ook maakt deze operationalisatie het mogelijk om verschillende aspecten uit het theoretisch kader meetbaar te maken.

3.3 Borging betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en validiteit worden op verschillende wijzen geborgd in dit onderzoek. Door gebruik te maken van het beoordelingskader en de bijbehorende operationalisatie van Wille en Bovens (2020) wordt de validiteit van het onderzoek vergroot. Het beoordelingskader is in eerder gepubliceerd onderzoek toegepast. Dit maakt dat het onderzoek peer-review heeft

ondergaan. Kanttekening hierbij is dat het model nog niet is toegepast voor onderzoek in de Nederlandse context van organisaties met een waakhondfunctie.

Voor elk jaarverslag en begroting wordt hetzelfde beoordelingskader gebruikt. Gezien de inhoudsanalyse, begrotingen en jaarverslagen al gepubliceerd zijn, is het risico van omgevingsfactoren die invloed hebben op de inhoud van de begroting en jaarverslagen laag. Ook heeft de aanwezigheid van de onderzoeker geen invloed op de inhoud van de begrotingen en jaarverslagen. Dit maakt het ook mogelijk voor andere onderzoekers om het onderzoek te reproduceren.

Doordat dit onderzoek *unobtrusive* is zijn de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag niet zelf betrokken bij het onderzoek. Hierdoor kunnen zij geen directe en indirecte invloed uitoefenen op de uitvoer en de uitkomsten van het onderzoek. Ook heeft de aanwezigheid van de onderzoeker geen invloed op de gebruikte documenten en de lopende processen van de drie ombudsmannen. Voor het onderzoek gebruik wordt gemaakt van latente codering. Het gebruik hiervan heeft invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Dit vergroot de validiteit van het onderzoek, omdat deze manier van coderen de onderzoeker de mogelijkheid geeft om de diepte in te gaan en beter te meten wat het onderzoek wil meten. Echter, dit heeft wel invloed op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Een andere onderzoeker die hetzelfde onderzoekt kan mogelijk bepaalde zinnen anders interpreteren. Dit wordt gepoogd tegen te gaan doordat de gebruikte operationalisatie gebaseerd is op een bestaand model met bijbehorende operationalisering van Wille en Bovens (2020).

Voor de jaarverslagen van de verschillende gemeentelijke ombudsmannen is geen standaard format aanwezig. Elk jaarverslag heeft een aantal vaste elementen waar tussen de verschillende gemeentelijke ombudsmannen geen verschil in zal zitten. Echter, elke gemeentelijk ombudsman is vrij naar eigen inzicht het jaarverslag vorm te geven. Hierdoor ontstaan mogelijke verschillen in de verschillende jaarverslagen van de verschillende gemeentelijke ombudsmannen en over de verschillende jaren. De jaarverslagen van de gemeentelijke ombudsman van Amsterdam hanteert een ander format voor zijn jaarverslag van de gemeentelijke ombudsmannen van Rotterdam en Den Haag. Dit heeft invloed op de validiteit van het onderzoek, omdat hierdoor mogelijk verschillen bestaan in de wijze waarop de jaarverslagen worden geïnterpreteerd door de onderzoeker. Om dit tegen te gaan is ook een alternatieve bron gebruikt bij het onderzoek. Voor de gemeente Amsterdam is ook de begroting

2020 gebruikt als bron. Ook deze bronnen zijn opgenomen in bijlage 2 onder de desbetreffende gemeente.

Het jaar 2020 stond grotendeels in het teken van het uitbreken van de coronacrisis. Organisaties kregen te maken met verschillende maatregelen, waaronder het advies om thuis te werken. Hierdoor is het afgelopen jaar mogelijk niet representatief voor de wijze waarop een gemeentelijke ombudsman normaliter handelt en functioneert. Echter, de drie gemeentelijke ombudsmannen die centraal staan in dit onderzoek hadden alle drie te maken met deze nieuwe situatie. Dit maakt dat het nog wel mogelijk is om een goede vergelijking te maken tussen de drie gemeentelijke ombudsmannen en hier conclusies aan te verbinden. Het uitbreken van de coronapandemie heeft wel mogelijk impact op de externe validiteit van het onderzoek. De situatie in het afgelopen jaar was niet te vergelijken is met de voorgaande jaren, dit maakt de onderzoeksresultaten mogelijk minder te generaliseren.

4. Analyse

Allereerst wordt de lokale context geschetst waarbinnen de drie gemeentelijke ombudsmannen opereren. Hierna worden de formele basis en de beschikbare middelen van de drie gemeentelijke ombudsmannen onder de loep genomen. Vervolgens wordt gekeken op welke wijze de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag invulling geven aan hun taak. Tot slot wordt gekeken naar de verschillen in de taken en activiteiten van de drie ombudsmannen en hoe deze mogelijk samenhangen met verschillen in de formele basis en de beschikbare organisatie en middelen die ze tot hun beschikking hebben.

4.1 De lokale context van de gemeentelijke ombudsman

4.1.1 Amsterdam

Amsterdam is met 873 duizend inwoners de grootste stad van Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.). De gemeenteraad van Amsterdam controleert met haar 45 zetels een ambtelijk apparaat van ongeveer zeventienduizend medewerkers en een begroting van 6,9 miljard euro (Gemeente Amsterdam, 2020). In de Amsterdamse gemeenteraad zijn partijen van het gehele politieke spectrum vertegenwoordigd. De grootste ambities van het huidige college van Burgemeester en Wethouders (hierna college van B&W) voor de gemeente Amsterdam voor de aankomende jaren is het bevorderen van de kansengelijkheid en een veilige, duurzame en gezonde stad zijn (Groenlinks, D66, PvdA & SP, 2018).

De ombudsman metropool Amsterdam bestaat sinds 2017 als een gemeenschappelijke regeling. Hierin zijn de gemeenten Amsterdam, Almere, Zaanstad, Amstelveen, Diemen, Waterland en Landsmeer vertegenwoordigd (Gemeenschappelijke regeling ombudsman metropool Amsterdam, 2017).

4.1.2 Rotterdam

Rotterdam is met iets meer dan 651 duizend inwoners de op een na grootste stad van Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.). Ook de gemeenteraad van Rotterdam heeft 45 zetels en controleert hiermee een ambtelijk apparaat van bijna twaalfduizend medewerkers (Gemeente Rotterdam, 2020) en een begroting van 3,7 miljard (Gemeente Rotterdam, z.d.). Ook in de Rotterdamse gemeenteraad is het gehele politieke spectrum vertegenwoordigd. De grootste uitdagingen en ambities voor de stad, volgens de huidige coalitie, zijn onder andere de energietransitie, het vertrouwen van de Rotterdammers in de stad en de gemeente bewaken en kansen bieden voor iedereen (VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie-SGP, 2018).

Ook het werkgebied van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam is breder dan de eigen gemeente. Naast de gemeente Rotterdam zijn ook de gemeenten Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Vlaardingen en Westvoorne aangesloten. Naast gemeenten vallen ook de volgende organisaties onder het werkgebied van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam: Dienst centraal milieubeheer Rijnmond (hierna DCMR Milieudienst Rijnmond, Gezamenlijke Brandweer, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (hierna GGD) Rotterdam-Rijnmond, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, ROGplus, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en IJsselgemeenten. Dit in tegenstelling tot de Amsterdamse gemeentelijke ombudsman waarbij alleen meerdere gemeenten aangesloten waren. De focus ligt hier op gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden in het Rijnmondgebied.

4.1.3 Den Haag

Den Haag is de derde stad van Nederland wat betreft inwonersaantal en heeft bijna 550 duizend inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.). Vergelijkbaar met de gemeenteraden van Amsterdam en Rotterdam heeft ook de Haagse gemeenteraad 45 zetels. Ook hier is het hele politieke spectrum vertegenwoordigd. Deze 45 raadsleden controleren een ambtelijk apparaat van bijna zeventuizend medewerkers (Gemeente Den Haag, z.d.) en een begroting van 2,7 miljard euro (Gemeente Den Haag, 2020-b). De grootste uitdagingen voor de stad zijn volgens het huidige college het voorzien in een veilige, kansrijke en mooie en leefbare stad voor de inwoners van de gemeente Den Haag (VVD, D66, GroenLinks, CDA & PvdA, 2019).

De Haagse ombudsman is de oudste gemeentelijke ombudsman van Nederland, opgericht in 1980 (Hartman, 1991). In tegenstelling tot de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam is het werkgebied van de gemeentelijke ombudsman Den Haag beperkt tot de grenzen van de gemeente Den Haag en de gemeente Leidschendam-Voorburg.

4.1.4 In conclusie

Centraal in dit onderdeel stond de vraag: *Wat is de lokale context van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag?*

De drie gemeentelijke ombudsmannen kennen weinig verschillen in lokale context waarin ze opereren. Alle drie de steden waartoe de gemeentelijke ombudsmannen behoren beschikken over een groot ambtelijk apparaat en inwoneraantal. Daarnaast worden in de gemeenteraden van alle drie de steden ook het gehele politieke spectrum vertegenwoordigd en kennen alle drie hetzelfde aantal raadsleden. Tot slot, de drie gemeenten waartoe de verschillende gemeentelijke

ombudsmannen behoren hebben vergelijkbare ambities op het gebied van de ontwikkelingen en uitdagingen die steden kennen.

4.2 De formele basis van de gemeentelijke ombudsman

4.2.1 Formele basis

De drie gemeentelijke ombudsmannen hebben gemeen dat de basis voor hun bevoegdheden ligt in de Gemeentewet. In de Gemeentewet wordt de basis gelegd voor het bestaan van een gemeentelijke ombudsman en zijn de kaders vastgelegd met betrekking tot de bevoegdheden van een gemeentelijke ombudsman.

In artikel 81p van de Gemeentewet is vastgelegd dat de gemeenteraad de behandeling van verzoekschriften, zoals bedoeld in artikel 9:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb), kan opdragen aan een gemeentelijke ombudsman, een ombudscommissie of een gezamenlijke ombudsman en ombudscommissie. Wanneer de gemeenteraad hier toe besluit zendt hij dit besluit tot instelling aan de Nationale Ombudsman.

Verschillende onderdelen van artikel 81 van de Gemeentewet en titel 9.2 van de Awb dragen bij aan de invulling van klachtbehandeling door een gemeentelijke ombudsman. Titel 9.2 van de Awb voorziet in de klachtbehandeling door een ombudsman. Artikel 9:17, sub b geeft aan dat onder ombudsman ook een ombudsman of ombudscommissie ingesteld krachtens de Gemeentewet kan worden verstaan.

Onderdeel hiervan zijn artikelen die ingaan op de klachtafhandeling, de benoemingsduur van de ombudsman, de mogelijkheid voor een ombudsman om uit eigen beweging een onderzoek te starten, de onafhankelijke positie van de ombudsman, de mogelijkheden die de ombudsman heeft om informatie te vergaren en de instrumenten die de ombudsman tot zijn beschikking heeft. De kaders voortkomend uit de Gemeentewet geven de gemeenten geen verdere handvatten over de formele invulling van de ombudsman.

4.2.2 Lokale formele basis

In het instellingsbesluit en de verordening van de metropool ombudsman Amsterdam en de gemeentelijke ombudsmannen van Rotterdam en Den Haag zijn geen aanvullende bevoegdheden opgenomen rondom de mogelijkheden van de ombudsman om informatie te verkrijgen, mensen te bevragen of om sancties uit te delen. In tegenstelling tot de metropool ombudsman Amsterdam is het voor de gemeentelijke ombudsman van Rotterdam en Den Haag vastgelegd in een verordening. Voor de ombudsman metropool Amsterdam geldt een

instellingsbesluit, omdat de gemeenten Amsterdam, Almere, Zaanstad, Amstelveen, Diemen, Waterland en Landsmeer samen werken in een gemeenschappelijke regeling wat betreft de ombudsfunctie.

In de lokale wet- en regelgeving zijn geen aanvullende bevoegdheden opgenomen die de formele basis van de ombudsman versterken of aanvullen. Alleen de formele basis van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam kent een aanvulling die het instellingsbesluit van Amsterdam of de verordening van Den Haag niet hebben. De benoeming van een kandidaat-ombudsman en kandidaat-plaatsvervangend ombudsman kan slecht plaatsvinden nadat zij een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna VOG) hebben overlegd. Ook dient de Rotterdamse gemeenteraad ten minste zes maanden voor afloop van de benoemingsperiode van de huidige ombudsman te besluiten over diens mogelijke herbenoeming.

4.2.3 In conclusie

In dit onderdeel stond de volgende vraag centraal: *Wat is de formele basis van de gemeentelijke ombudsmannen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag?*

Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van de verschillende onderdelen waarop de gemeentelijke ombudsmannen zijn vergeleken.

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag
Formele autoriteit	Instellingsbesluit	Verordening	Verordening
Institutionele onafhankelijkheid	De ombudsman wordt benoemd door de gemeenteraad.		
Autonomie in de agendavorming	De ombudsman heeft de mogelijkheid om zelfstandig een onderzoek in te stellen, maar uitzonderingen hierover opgenomen waarbij ombudsman niet bevoegd is om een onderzoek in te stellen (artikel 9:22 Awb, artikel 9:26 Awb)		
Macht om informatie te verkrijgen	De ombudsman heeft de mogelijkheid om informatie en documenten op te vragen. Het bestuursorgaan aan wie het verzoek is gericht wordt geacht deze over te dragen. Ook beslist de ombudsman of de weigering van stukken gerechtvaardigd is (artikel 9:31 Awb).		
Macht om te bevragen	De ombudsman heeft de mogelijkheid om getuigen op te roepen, deze worden ook geacht te verschijnen (artikel 9:31 Awb). De ombudsman heeft geen bevoegdheden om getuigen onder ede te verhoren.		
Macht om te sanctioneren	De ombudsman heeft geen formele bevoegdheden om sancties uit te delen.		

Figuur 1. Vergelijking drie gemeentelijke ombudsmannen op basis van formele macht van Wille en Bovens (2020).

De drie gemeentelijke ombudsmannen beschikken over dezelfde basis voortkomend uit verschillende artikelen uit de Gemeentewet en de Awb. Alleen de formele basis van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam kent een aanvulling die de metropool ombudsman Amsterdam en de gemeentelijke ombudsman Den Haag niet hebben. In de Rotterdamse verordening wordt specifiek benoemd dat de kandidaat-Ombudsman een VOG moet kunnen overleggen. De ombudsman metropool Amsterdam heeft een instellingsbesluit, omdat dit een gemeenschappelijke regeling betreft. Voor de gemeentelijke ombudsmannen van Rotterdam en Den Haag geldt een verordening omdat zij vallen onder de respectievelijke gemeente waar zij toe behoren.

De drie gemeentelijke ombudsmannen zijn onafhankelijk van de uitvoerende macht die zij controleren. De organisaties die de ombudsmannen controleren hebben geen formele zeggenschap over de benoeming van de gemeentelijke ombudsmannen. Ook heeft de gemeentelijke ombudsman de mogelijkheid om zelfstandig een onderzoek in te stellen. Hiervoor heeft hij verscheidene middelen die hem ondersteunen bij het uitvoeren van het onderzoek. Deze onafhankelijke positie is voor de ombudsman cruciaal voor het uitvoeren van zijn taken (Pierre & de Fine Licht, 2019). De formele basis die de gemeentelijke ombudsman heeft zorgt ervoor dat hij zijn taken controleren zonder last of ruggenspraak kan uitvoeren.

De gemeentelijke ombudsman heeft geen formele basis voor het opleggen van sancties aan de organisaties die binnen zijn werkgebied vallen. Dit betekent dat de gemeentelijke ombudsman andere manieren moet vinden om aanbevelingen en andere gewenste veranderingen te bewerkstelligen binnen de gemeentelijke organisaties. De ombudsman heeft de vrijheid om zelf te bepalen hoe hij hier invulling aangeeft.

4.3 De organisatie en middelen van de gemeentelijke ombudsman

4.3.1 Amsterdam

De huidige ombudsman metropool Amsterdam is Munish Ramlal. Hij vervult deze positie sinds 2 september 2021. Hij is gepromoveerd rechtssocioloog en heeft hiervoor gewerkt bij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Nationale ombudsman (Gemeente Amsterdam, 2021). De vorige ombudsman, Arre Zuurmond, heeft ruim acht jaar deze functie bekleed. Hij was ook de ombudsman ten tijde van de begroting en jaarverslag 2020. Hij heeft een achtergrond als hoogleraar en bestuurder in diverse maatschappelijke organisaties. De ombudsman

vertegenwoordigt de hierboven benoemde verschillende gemeenten, maar houdt kantoor in Amsterdam. De plaatsvervangend ombudsman en de kinderombudsman is Anne Martien van der Does (Kinderombudsman Amsterdam, z.d.-c).

De Amsterdamse ombudsman en zijn plaatsvervanger worden in hun werk ondersteunt door het bureau van de ombudsman. Dit bureau bestaat uit onderzoekers, een serviceteam en secretariële staf en telt ongeveer 25 medewerkers (Ombudsman metropool Amsterdam, z.d.-b). Verder heeft de ombudsman een budget ter beschikking van 2,3 miljoen euro (Ombudsman metropool Amsterdam, 2019).

4.3.2 Rotterdam

De huidige Rotterdamse ombudsman is Anne Mieke Zwaneveld. Zij vervult deze rol sinds 1 maart 2010. Naast ombudsman is zij ook actief als raadsheer-plaatsvervanger en in verschillende commissies. In haar eerdere werkzame leven was zij actief als officier van justitie en rechter (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, z.d.-e). Daarnaast is Stans Goudsmit actief als plaatsvervangend ombudsman en als kinderombudsman. Waarbij de nadruk van haar functie op het tweede ligt (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, z.d.-a, z.d.-b).

De Rotterdamse ombudsman wordt ondersteund door het bureau van de ombudsman, met aan het hoofd de ombudsman en bij zijn afwezigheid de plaatsvervanger. In totaal werken er 18 mensen bij het bureau van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam (z.d.-d). Zij voeren verschillende taken uit. De frontofficemedewerkers zijn het eerste aanspreekpunt voor de burger en organisaties die een klacht willen indienen. De onderzoekers die de binnengekomen klachten onderzoeken zijn onderdeel van de backoffice. Hiernaast beschikt het bureau ook over administratie- en stafmedewerkers die de ombudsman ondersteunen in het uitvoeren van zijn werkzaamheden (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, z.d.-c). De Rotterdamse ombudsman kan niet alle klachten zelf behandelen. Doormiddel van de mandaatregeling klachtbehandeling gemeentelijke ombudsman (2015) wordt de senior medewerker frontoffice en de coördinator-onderzoek instaat gesteld om verschillende beslissingen zelf te maken en de bijbehorende brieven te mogen ondertekenen. Om dit te bekostigen beschikt de ombudsman over een budget van bijna 1,8 miljoen euro. Dit wordt voor het overgrote deel ter beschikking gesteld door de gemeente Rotterdam. Het resterende deel komt van de overige aangesloten gemeenten (Gemeentelijke ombudsman, 2021).

4.3.3 Den Haag

De huidige Haagse gemeentelijke ombudsman is sinds 1 januari 2020 Addie Stehouwer (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, z.d.). Hiervoor was zij werkzaam in de rechterlijke macht en als substituut van de Nationale Ombudsman (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, z.d.). De plaatsvervangende ombudsman is Yvette Nass, het zwaartepunt van haar functie ligt bij haar werk als jeugdombudsman (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, z.d.).

De gemeentelijke ombudsman Den Haag heeft de minste ondersteuning tot zijn beschikking. Hij en de plaatsvervangend ombudsman worden ondersteund door twee frontofficemedewerkers, een junior onderzoeker en drie senior onderzoekers. Ook heeft de gemeente Den Haag in 2020 een medewerker ter beschikking gesteld om te assisteren bij het beschrijven van werkprocessen. De verschillende medewerkers zijn organisatorisch verdeeld over de ombudsman en diens plaatsvervanger. De ombudsman en zijn plaatsvervanger staan aan het hoofd van deze organisatie (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, 2021). In 2020 ontving de Haagse ombudsman 763 duizend euro van de gemeente Den Haag (Gemeente Den Haag, 2020-a).

4.3.4 In conclusie

De basis van dit onderdeel werd gevormd door de vraag: *Welke organisationele middelen hebben de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag tot hun beschikking?*

Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van de verschillende onderdelen waarop de gemeentelijke ombudsmannen zijn vergeleken.

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag
Budget	2,3 miljoen euro	1,8 miljoen euro	763 duizend euro
Omvang bureau	25 medewerkers	18 medewerkers	6 medewerkers
Bestuursstructuur	De ombudsman en zijn plaatsvervanger staan aan het hoofd van de organisatie.		
Samenstelling van het bestuur	De ombudsman en zijn plaatsvervanger hebben relevante diploma's en ervaringen voor het uitvoeren van hun functie.		

Figuur 2. Vergelijking drie gemeentelijke ombudsmannen op basis van organisationele macht van Wille en Bovens (2020).

Alle drie de gemeentelijke ombudsmannen hebben een bureau en budget tot hun beschikking om hen te ondersteunen in hun werkzaamheden. Ook beschikken alle drie de ombudsmannen over voldoende relevante diploma's en werkervaringen voor het uitvoeren van hun functie.

De ombudsman metropool Amsterdam heeft het grootste budget en ondersteunende bureau tot zijn beschikking om hem te ondersteunen in zijn werkzaamheden als ombudsman. In verhouding heeft de gemeentelijke ombudsman Den Haag veruit de minste ondersteuning tot zijn beschikking bij het uitvoeren van zijn taak. Van alle drie de gemeentelijke ombudsmannen kan gezegd worden dat hun bestuursstructuur en de samenstelling van het bestuur hen niet belemmert in de wijze waarop zij hun taak uitvoeren. Alle drie de organisaties kennen een vergelijkbare bestuursstructuur. Het bureau wordt aangestuurd door de ombudsman en zijn plaatsvervanger.

In verhouding tot het budget en omvang van het ambtelijke apparaat van de gemeente waar zij toe behoren hebben de drie gemeentelijke ombudsmannen weinig organisationele middelen tot hun beschikking. Hierbij heeft de gemeentelijke ombudsman Den Haag de minste middelen tot zijn beschikking. Deze beperkte middelen betekenen dat alle drie de gemeentelijke ombudsmannen keuzes moeten maken waar zij hun middelen aan alloceren.

4.4 Wat doet de gemeentelijke ombudsman?

4.4.1 Missie en strategie van de gemeentelijke ombudsman

De drie gemeentelijke ombudsmannen hebben in de verschillende beschikbare documenten geen duidelijke missie en visie voor zichzelf en zijn organisatie gedefinieerd en/of geformuleerd. Echter, de personen die nu de rol van ombudsman hebben voor zichzelf een visie beschreven waarin ieder ingaat op hun taakopvatting. Het afhandelen van klachten van burgers stellen zij hierin alle drie centraal (Ombudsman metropool Amsterdam, z.d.-a; Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, z.d.-e; Gemeentelijke ombudsman Den Haag, z.d.). De Rotterdamse ombudsman gaat hierin nog een stap verder en geeft aan een *'actieve bijdrage leveren aan het oplossen van klachten over de overheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties'* (Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, z.d.-e). De focus van de ombudsmannen op klachtafhandeling is ook terug te zien in de jaarverslagen. De ombudsman metropool Amsterdam is actief op drie niveaus: incidenten, systeemfouten en de algehele transformatie *'van de overheid naar een overheid die meer uitgaat van het zelf-organiserend vermogen van burgers en de samenleving, die uitgaat van vertrouwen, en die vanuit een meer gelijkwaardige positie samenwerkt met burgers, bedrijven en instellingen.'* (Ombudsman metropool

Amsterdam, 2019). Vanuit dit perspectief probeert de ombudsman metropool Amsterdam (2019) tegenwicht te bieden aan de wat hem betreft dominante logica van de systeemwereld. Hierbij staat wat hem betreft het benadrukken van het perspectief van de leefwereld centraal.

4.4.2 Amsterdam

Afgelopen jaar zijn 1494 zaken binnengekomen bij de metropool ombudsman Amsterdam. Hiervan zijn er 1450 door de ombudsman afgehandeld. Vooral het aantal afgehandelde zaken in laat een daling zien ten opzichte van het jaar daarvoor. In het jaarverslag van de ombudsman metropool Amsterdam (2021) wordt niet vermeld hoeveel onderzoeken de ombudsman zelf is gestart of welke verdere projecten hij bij betrokken is geweest of zelf heeft geïnitieerd. Dit komt wel terug in de begroting van de ombudsman. Hierin beschrijft de ombudsman voor zichzelf een belangrijke rol bij het aanjagen van beleidsinnovaties en pilots. Hiervoor gaat de ombudsman in gesprek met verschillende onderdelen van de gemeente (Ombudsman metropool Amsterdam, 2019). Uit het jaarverslag en de begroting van de ombudsman en de beschikbare documenten op de website van de ombudsman wordt niet duidelijk in welke andere netwerken de ombudsman zich begeeft.

4.4.3 Rotterdam

De Rotterdamse ombudsman heeft in 2020 ongeveer 4000 vragen en klachten ontvangen. Een toename van 75% ten opzichte van het jaar daarvoor. Het merendeel hiervan, 2850, konden door direct door de medewerkers van de frontoffice behandeld worden. Het overgrote deel van 1191 geregistreerde ontvangen klachten is door ombudsman afgehandeld. Dit verschil wordt verklaard doordat veel van de ontvangen klachten gerelateerd zijn aan de verkoop van een recreatieoord in Hoek van Holland. De afwikkeling hiervan loopt door in 2021. De ombudsman heeft in 2020 acht klacht rapporten met in totaal 16 oordelen uitgebracht. In de meeste gevallen, 42%, doet de ombudsman een interventie, geeft advies of doet aan bemiddeling. Daarnaast wordt 36% van de klachten overgedragen aan de gemeente en houdt de ombudsman een vinger aan de pols. Daarnaast zijn drie onderzoeken op eigen initiatief gestart, namelijk het doelgroepenvervoer in Rotterdam, de manier waarop Rotterdam omgaat met burgerinitiatieven en de klachtbehandeling tijdens de coronacrisis (Gemeentelijke ombudsman, 2021).

Uit de verschillende voorbeelden van klachtafhandeling die beschreven worden in het jaarverslag 2020 blijkt dat de gemeente Rotterdam in het merendeel van de gevallen een adequate reactie geeft of met de aanbevelingen van de ombudsman aan de slag gaat (Gemeentelijke ombudsman, 2021).

Naast het behandelen en afhandelen van klachten heeft de ombudsman samen met de gemeente Rotterdam een team opgericht voor de gedupeerden van de toeslagenaffaire: Hulpteam Toeslagen 010. Hierbij zet de ombudsman zich specifiek in voor het herstellen van het vertrouwen in de overheid vanuit zijn eigen onafhankelijke positie. Met dit team zijn in het afgelopen jaar de eerste zestig gedupeerden geholpen met concrete hulpvragen, zoals het mogelijk maken van tandartsbezoek en fondsen voor het aanschaffen van meubilair (Gemeentelijke ombudsman, 2021).

4.4.4 Den Haag

In 2020 heeft de Haagse ombudsman 463 klachten ontvangen en 499 klachten afgehandeld. De ombudsman merkt op dat dit een aanmerkelijk lager aantal is dan de dan voorgaande jaren. De ombudsman ziet zelf de tweede lockdown als verklaring voor deze daling. Het telefonisch spreekuur als vervanging van het inloopspreekuur kwam namelijk verlaet op gang. Het merendeel van de ontvangen klacht gaat over jeugdhulp en huisvesting. De ombudsman observeerde dat dit vaak gepaard ging met inkomens- of schuldenproblematiek en/of een vechtscheiding. In het afgelopen jaar heeft alleen de jeugdombudsman, ook de plaatsvervanger, een onderzoek gestart uit eigen beweging. (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, 2021).

Uit het meest recente jaarverslag blijkt dat voor de klachtafhandeling de gemeentelijke ombudsman Den Haag veelvuldig aan tafel zit met verschillende onderdelen van de gemeente om een klacht te bespreken. Vaak ook met de klager zelf aan tafel. Ook heeft de ombudsman het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan het proces rondom de klachtafhandeling zelf, waarbij hij ook gekomen is met aanbevelingen die zijn overgenomen door de gemeente. (Gemeentelijke ombudsman Den Haag, 2021).

4.4.5 In conclusie

Centraal in dit onderdeel stond de vraag: *Hoe geven de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag invulling aan hun taak?*

De tabellen op de volgende pagina geven een schematisch overzicht van de verschillende onderdelen waarop de gemeentelijke ombudsmannen zijn vergeleken.

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag
Missie en strategie	De ombudsman heeft voor zichzelf een strategie geformuleerd hoe hij de rol van de ombudsman ziet, maar deze is niet SMART geformuleerd.		
Integratie in netwerken	De ombudsman is actief in meerdere relevantie netwerken.		

Figuur 3. Vergelijking drie gemeentelijke ombudsmannen op basis van organisationele macht van Wille en Bovens (2020).

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag
Productiviteit	De organisatie is productief gelet op het budget.		
Effectiviteit	De gemeente neemt het merendeel van de aanbevelingen over.		
Noodzakelijkheid	De organisatie is duidelijk zichtbaar in het verantwoordingslandschap		
Geloofwaardigheid	De aanbevelingen van de ombudsman worden overgenomen en de organisatie wordt gezien als een serieuze gesprekspartner.		
Creativiteit	De ombudsman onderneemt naast klachtafhandeling ook andere activiteiten.		
Zichtbaarheid	De ombudsman is zichtbaar in verschillende interne netwerken.	De ombudsman is zichtbaar in verschillende netwerken, binnen en buiten de gemeente Rotterdam.	De ombudsman is zichtbaar in verschillende netwerken, binnen en buiten de gemeente Den Haag.
Impact	De organisatie heeft grote impact.		

Figuur 4. Vergelijking drie gemeentelijke ombudsmannen op basis van uitvoering van de macht van Wille en Bovens (2020).

De drie ombudsmannen behandelen alle drie een grote hoeveelheid binnenkomende klachten. De Amsterdamse ombudsman ontvangt en behandelt de meeste klachten, gevolgd door de Rotterdamse en Haagse ombudsman. Deze volgorde is gelijk aan de volgorde van ombudsmannen ten aanzien van de omvang van het budget en de staf. Ook blijkt uit de verschillende jaarverslagen en begroting dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vaak de aanbevelingen gedaan door hun gemeentelijke ombudsman overnemen.

De ombudsman metropool Amsterdam heeft een duidelijke visie voor zich over de manier waarop hij zijn werkzaamheden inzet. Dit uit zich in de drie niveaus die hij onderscheidt waaraan hij werkt. Uit de begroting blijkt dat de ombudsman op elk van deze drie niveaus werkt aan de manier waarop hij impact kan hebben. De gemeentelijke ombudsman Rotterdam geeft hier invulling aan door structurele samenwerking met de Rotterdamse Rekenkamer aan te gaan

met betrekking tot het delen van onderzoeken en met de gemeente Rotterdam in het helpen van de gedupeerden van de Toeslagenaffaire. Dit maakt de Rotterdamse ombudsman extern zichtbaar en verhoogt de impact die de organisatie kan hebben. De gemeentelijke ombudsman Den Haag richt zich vooral klachtafhandeling en het verbeteren van het proces van de klachtafhandeling door de gemeente. Hiermee vergroot de ombudsman de zichtbaarheid binnen de organisatie van de gemeente Den Haag en heeft het impact op de manier waarop de gemeente Den Haag zijn klachtafhandeling vormgeeft. In de jaarverslagen en begroting van alle drie de ombudsmannen komt naar voren dat zij inzetten op deze structurele verbeteringen van de uitvoerende macht. Hierbij beschrijven zij dat de klachtenafhandeling ook als middel hiervoor gezien kan worden, omdat het mogelijke weeffouten in het systeem blootlegt.

In de manier waarop de Amsterdam, Rotterdamse en Haagse ombudsman invulling geven aan hun taak is de transitie van *klassieke ombudsman* naar *pleitende ombudsman* te zien en de transitie van *firefighting* naar *fire-watching*. Naast de klachtafhandeling zijn de drie ombudsmannen ook actief in het voorkomen van misstanden en in het verbeteren van de dienstverlening van de gemeente. Hiervoor gebruiken de drie ombudsmannen verschillende instrumenten. In de binnengekomen klachten wordt gekeken of hierin bredere patronen te herkennen zijn. Ook zitten de drie ombudsmannen regelmatig om tafel met de gemeente in verschillende overleggrema's.

4.5 Samenhang taken/activiteiten en formele basis en beschikbare middelen

De drie gemeentelijke ombudsmannen zijn op verschillende aspecten met elkaar vergeleken. Eerst is gekeken naar de lokale context waarin de ombudsmannen opereren, vervolgens naar de formele basis en de organisationele middelen die de ombudsmannen tot hun beschikking hebben en tot slot is gekeken naar de manier waarop de ombudsmannen hun werk uitvoerde. Centraal in dit onderdeel stond hierbij de vraag: *In hoeverre hangen de verschillen/overeenkomsten in de taken/activiteiten van de drie ombudsmannen samen met de verschillen/overeenkomsten in formele basis en in hun organisatie en middelen die ze tot beschikking hebben staan?*

4.5.1 Lokale context

De lokale context waarin de drie gemeentelijke ombudsmannen opereren verschillen niet of nauwelijks van elkaar. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kennen dezelfde soort problematiek en uitdagingen. Ook hebben de gemeenten hebben soortgelijke ambities voor de stad. De gemeenteraden van de drie steden zijn ook vergelijkbaar, ze kennen hetzelfde aantal

raadsleden en het gehele politieke spectrum is hierin vertegenwoordigd. Het werkgebied van alle drie de ombudsmannen strekt zich verder dan de naam gevende gemeente, maar is voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De lokale context biedt geen verklaring voor de geconstateerde verschillen in de manier waarop iedere gemeentelijke ombudsman zijn rol invult

4.5.2 Formele basis

Ook wat betreft de formele basis bestaan er weinig verschillen tussen de drie gemeentelijke ombudsmannen. De basis voor de formele autoriteit van de gemeentelijke ombudsman ligt in de Gemeentewet en de Awb. Op lokaal niveau zien hier geen aanvullende bepalingen over opgenomen die de formele basis van de ombudsman veranderen. Uitzondering hierop is de expliciete vermelding in de verordening van de Rotterdamse ombudsman dat een kandidaat-ombudsman een VOG moet kunnen overleggen. Een gemeentelijke ombudsman heeft geen mogelijkheden om sancties op te leggen. Hierdoor moet een gemeentelijke ombudsman andere manieren vinden om het handelen van gemeentelijke organisatie te wijzigen. Een gemeentelijke ombudsman heeft de mogelijkheid om hier zelf invulling aan te geven.

4.5.3 Organisationele middelen

In de beschikbare organisationele middelen voor de drie gemeentelijke ombudsmannen bestaan wel verschillen. De drie ombudsmannen hebben een verschillend budget tot hun budget. Ook het aantal medewerkers in het ondersteunende bureau verschilt. Hierbij heeft de ombudsman behorende tot de grootste gemeente het grootste budget en ook de meeste medewerkers tot zijn beschikking. Waarbij de gemeentelijke ombudsman Den Haag aanmerkelijk minder budget en medewerkers tot zijn beschikking heeft in verhouding tot het aantal binnengekomen klachten. Echter, de beschikbare middelen van de gemeentelijke ombudsmannen zijn klein in vergelijking met de begroting en de omvang van de organisatie van iedere gemeente. Hierbij is ook de verhouding van de gemeentelijke ombudsman Den Haag het minst. Dit betekent dat de ombudsman keuzes moet maken waar en hoe hij de beschikbare middelen inzet.

4.5.4 Uiting in werkzaamheden

Alle drie de gemeentelijke ombudsmannen vervullen in de basis de rol van de *klassieke ombudsman*. Zij behandelen binnengekomen klachten van bewoners. Doen waar nodig onderzoek en komen met aanbevelingen. Ook zijn de drie ombudsmannen actief in verschillende netwerken, werken ze samen met andere organisatie en hebben ze een duidelijke visie op hun rol als ombudsman. Op welke accenten iedere ombudsman de nadruk legt en met welke organisaties wordt samengewerkt verschilt per ombudsman.

4.5.5 Samenhang

De verschillen in werkzaamheden van iedere ombudsman hangen niet samen met de formele basis van de gemeentelijke ombudsman of de beschikbare organisationele middelen die hij tot zijn beschikking heeft. Deze twee aspecten dwingen de ombudsman om keuzes te maken en accenten te leggen. Dit komt doordat de beschikbare middelen eindig zijn en de gemeentelijke ombudsman geen formele bevoegdheid heeft om te sanctioneren. De verschillen in werkzaamheden van de gemeentelijke ombudsman hangen samen met de manier waarop de ombudsman zijn rol invult en welke accenten hij hierin in aanbrengt.

Deze samenhang wordt bevestigd door eerder onderzoek. Een verandering in de rol van de ombudsman wordt niet gedreven door een bevoegdheden van de ombudsman of door een andere verandering in de formele basis van de ombudsman. Veranderingen in de wijze waarop de ombudsman zijn rol invult worden gedreven door de persoon die op dat moment het ambt van de ombudsman vervult (Stuhmcke, 2012).

5. Conclusie en discussie

5.1 Samenvatting bevindingen

Centraal in dit onderzoek stond de vraag:

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in vervulling van rol tussen de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, en hoe zijn deze te verklaren vanuit de formele basis en beschikbare middelen?

Om tot beantwoording te komen van de centrale vraag zijn middels deelvragen gericht op de lokale context, de formele basis, de beschikbare middelen en de werkzaamheden de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag met elkaar vergeleken. De lokale context van de drie ombudsmannen is onderzocht. Ook zijn de formele basis en de beschikbare organisationele middelen van de drie ombudsmannen nader onderzocht en vergeleken. Daarnaast is gekeken naar de werkzaamheden die de drie ombudsmannen uitvoeren en welke verklaringen te vinden zijn voor verschillen en overeenkomsten hierin.

5.1.1 Lokale context

De lokale contexten van de ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kent veel overeenkomsten. Alle drie bevat hun werkgebied een grote stad met bijbehorende grootstedelijke vraagstukken. Ook zijn in alle gemeenteraden het gehele politieke spectrum vertegenwoordigd. De gemeenten hebben ook vergelijkbare ambities voor de drie steden. De drie ombudsmannen kennen een soortgelijke organisatiestructuur met de ombudsman en zijn plaatsvervanger aan het hoofd. Ook hebben de huidige personen die het ambt van ombudsmannen vervullen een soortgelijke achtergrond en beschikken over voldoende relevante diploma's en werkervaringen. Uitzondering hierop is de huidige ombudsman metropool Amsterdam, hij heeft geen achtergrond in de zittende magistratuur.

5.1.2 Formele basis

Wat betreft de formele basis van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bestaan er amper verschillen, dit komt voort uit het feit dat de formele basis is vastgelegd in de gemeentewet. Daarbij zijn de verschillende bevoegdheden die een ombudsman tot zijn beschikking heeft vastgelegd in de Awb. Daarnaast bestaat op lokaal niveau geen maatwerk voor de drie gemeentelijke ombudsmannen die voorzien in aanvullende bevoegdheden of de formele basis veranderen. Een verschil in de formele basis is terug te zien in de lokale grondslag. Aan de gemeentelijke ombudsmannen van de Rotterdam en Den Haag ligt een verordening ten grondslag, de ombudsman metropool Amsterdam heeft een

instellingsbesluit als grondslag. Dit verschil wordt verklaard met het feit dat de ombudsman metropool Amsterdam een gemeenschappelijke regeling is.

5.1.3 Beschikbare middelen

Met betrekking tot de beschikbare organisationele middelen bestaan er amper verschillen tussen de drie gemeentelijke ombudsmannen. De ombudsman metropool Amsterdam heeft het grootste budget en de meeste ondersteuning tot zijn beschikking, ook behandelt hij de meeste klachten. Hierin wordt hij gevolgd door de gemeentelijke ombudsman van Rotterdam en tot slot Den Haag. Dit sluit aan bij het feit dat de gemeente Amsterdam ook de grootste gemeente is, met het hoogste inwoneraantal, begroting en omvang van het ambtelijk apparaat. Ook hierin gevolgd door de gemeente Rotterdam en tot slot Den Haag, hierbij heeft de gemeentelijke ombudsman Den Haag beduidend minder budget en ondersteuning tot zijn beschikking. Door de omvang van hun budget en ondersteuning worden alle drie de gemeentelijke ombudsmannen gedwongen om keuzes te maken en te kiezen welke thema's zij prioriteit geven.

5.1.4 Werkzaamheden

Met betrekking tot de werkzaamheden van de drie gemeentelijke ombudsmannen zijn verschillende overeenkomsten en verschillen waarneembaar. De ombudsmannen hebben ieder hun visie op het ombudswerk geformuleerd waarin zij ingaan op hun taakopvatting, hierbij brengt elke ombudsman zijn eigen accent aan. Echter, de verschillende geanalyseerde documenten tonen geen duidelijke missie en visie voor de organisatie. De ombudsmannen zijn allen actief in verschillende interne en externe netwerken en behandelen alle drie een groot aantal klachten.

5.2 In conclusie

Stuhmcke (2012) beschreef hoe de ombudsman een transformatie doorgaat van *klassieke ombudsman* naar *pleitende ombudsman*, een trend die ook terug te zien is bij de drie vergeleken gemeentelijke ombudsmannen. In het handelen van alle drie de ombudsmannen zijn elementen van de *klassieke ombudsman* terug te zien, wat inhoudt dat de ombudsmannen het behandelen van klachten van burgers als centraal onderdeel zien van hun taak. Daarnaast vertonen ook alle drie ombudsmannen kenmerken van de *pleitende ombudsman*, wat terug te zien is in hoe zij allen actief de dialoog op met de uitvoerende macht om zo bredere verandering te bewerkstelligen.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat alle drie de ombudsmannen zich bezighouden met zowel *firefighting* als *fire-watching*. De gemeentelijke ombudsmannen zijn actief in hun

handelen en zoeken de dialoog met de uitvoerende macht om misstanden te voorkomen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de rol van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam in de samenwerking met de gemeente Rotterdam om de slachtoffers van de toeslagenaffaire te helpen, de ombudsman metropool Amsterdam die nadruk legt op de leefwereld in plaats van de systeemwereld en de Haagse ombudsman die actief is in het verbeteren van het proces van klachtbehandeling door de gemeente Den Haag.

Deze actieve rol van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag heeft ook impact op de onafhankelijke positie van de ombudsman. Pierre & de Fine Licht (2019) zien de meerwaarde van een ombudsman die een actieve rol inneemt, maar waarschuwen voor een te autonome, minder effectieve ombudsman. Deze risico's liggen op de loer voor de Amsterdamse, Rotterdamse en Haagse ombudsman door hun actieve houding en focus op *fire-watching*. Dialogen met de uitvoerende macht zijn voor deze drie ombudsmannen geen doel op zich, maar een middel voor hen om impact te hebben (Pierre & de Fine Licht, 2019)

Bovenstaande verschillen tussen de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn niet verklaren door verschillen in de formele basis van de ombudsmannen. De omvang van de ondersteuning van de verschillende ombudsmannen verschilt, maar loopt gelijk met de hoeveelheid binnengekomen en afgehandelde klachten. De ombudsman metropool Amsterdam heeft de grootste jurisdictie, behandelt het grootste aantal klachten, maar beschikt ook over de meeste ondersteuning. Het voornaamste verschil tussen de drie ombudsmannen zijn de accenten die zij aanbrengen in hun werkzaamheden. De Amsterdamse Rotterdamse en Haagse ombudsman zoeken allen hierin actief de dialoog op met de uitvoerende macht. Dit verschil wordt verklaard door het verschil in taakopvatting van de zittende ombudsman. Dit komt overeen met de verklaring die Stuhmcke (2012) zag als de voornaamste reden waarom een ombudsman aanvullende taken op zich neemt. De persoon die de rol van ombudsman vervult bepaalt de invulling en mogelijke verandering van deze rol, dit komt overeen met de eerder geformuleerde verwachting.

5.3 Aanbevelingen voor de gemeentelijke ombudsman

De maatschappelijke meerwaarde van het onderzoek bestond uit het identificeren van *best practices* van de verschillende gemeentelijke ombudsmannen, zodat deze keer van elkaar kunnen leren. Uit het onderzoek blijkt dat het aangaan van de dialoog met de uitvoerende macht een middel kan zijn voor de gemeentelijke ombudsman om zijn impact te vergroten. Een effectieve ombudsman richt zich zowel op het afhandelen van klachten als het voeren van een

dialogoog met de uitvoerende macht. Beiden zijn belangrijke instrumenten voor het behalen van de doelen van de zittende ombudsman en vullen een aanvulling op elkaar. Hierbij is het van belang dat de gemeentelijke ombudsman zicht houdt op zijn onafhankelijke positie. Deze onafhankelijke positie bepaalt de maatschappelijke meerwaarde van de gemeentelijke ombudsman.

5.4 Reflectie op het onderzoek

Naar ombudsmannen is al uitgebreid onderzoek gedaan, zo zijn de verschillende vormen en rollen van ombudsmannen, het belang van de onafhankelijke positie van een ombudsman en welke aspecten daarbij van belang zijn reeds beschreven. Echter, dit onderzoek is veelal toegespitst op ombudsmannen op een nationaal niveau en minder naar Nederlandse gemeentelijke ombudsmannen. Dit leidt ertoe dat theoretische verbanden moesten worden toegepast op een situatie die niet eerder is beschreven, waar tevens de onderzoeker geen eerdere ervaringen mee had.

In dit onderzoek is bewust gekozen voor documentanalyse, zoals eerder omschreven in de methodologie. De documentanalyse in dit onderzoek heeft zich beperkt tot jaarverslagen en de begroting van de gemeentelijke ombudsmannen van de Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Hiermee is het gepresenteerde beeld van de drie ombudsmannen gebaseerd op de ‘papieren werkelijkheid’ en geeft het mogelijk geen volledig beeld van de werkelijkheid waarin de drie ombudsmannen opereren en handelen.

Het model van Wille en Bovens (2020) blijkt zoals verwacht in dit onderzoek een goed middel om organisaties met een waakhondfunctie te vergelijken. Naast de mogelijkheden die het model bood om ombudsmannen op een systematische wijze te vergelijken was het ook de eerste keer dat het werd toegepast op Nederlandse gemeentelijke ombudsmannen. Het model bleek goed toepasbaar op de Nederlandse situatie, omdat het universele aspecten van de ombudsman operationaliseert.

5.5 Suggestie voor vervolgonderzoek

Uit het bovenstaande volgen twee suggesties voor vervolgonderzoek. De eerste suggestie voor vervolgonderzoek ziet toe op het afnemen van interviews met de persoon die de rol van gemeentelijke ombudsman vervult en interviews met ondersteunende medewerkers. Hierbij kan op meer detailniveau gekeken worden naar de manier waarop de werkwijzen van de drie gemeentelijke ombudsmannen zich tot elkaar verhouden en hoe mogelijke verschillen samenhangen met verschillen in formele bevoegdheden en organisatie.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek ziet toe op een vergelijking van een gemeentelijke ombudsman over een langere tijdsperiode middels een cohortstudie. In dit onderzoek stonden meerdere gemeentelijke ombudsmannen centraal die met elkaar zijn vergeleken. Hierbij is ervoor gekozen om de vergelijking plaats te laten vinden over het laatste volledig afgeronde jaar. Om te kijken hoe de rol van een gemeentelijke ombudsman over de tijd veranderd is het een optie één ombudsman te vergelijken over een langere periode.

6. Literatuurlijst

- Abedin, N. (2011). Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution. *Administration & Society*, 43(8), 896–929. <https://doi.org/10.1177/0095399711417700>
- AT5/NH Amsterdam. (2021, 5 september). *Een van de laatste rafelranden van de stad verdwijnt: “Het is nu nog een mooi stukkie Noord”*. NH Nieuws. <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/291255/een-van-de-laatste-rafelranden-van-de-stad-verdwijnt-het-is-nu-nog-een-mooi-stukkie-noord>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021, 5 juli). *Inwoners per gemeente*. Geraadpleegd op 9 december 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Dolan, N. J., & Bennett, C. J. (2018). What Is an Ombudsperson? Global Diffusion, International Standardization, and Institutional Diversification. *Political Studies Review*, 17(4), 370–390. <https://doi.org/10.1177/1478929918807972>
- Gemeente Amsterdam. (2020). *Begroting 2021*. www.amsterdam.nl. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/financien/begroting-2021/>
- Gemeente Amsterdam. (2021, 25 juni). *Munish Ramlal voorgedragen als ombudsman Amsterdam*. Amsterdam.nl. Geraadpleegd op 9 december 2021, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/nieuws-gemeenteraad/2021/munish-ramlal-voorgedragen-nieuwe/>
- Gemeente Den Haag. (2017, 18 april). *Bestuur en Organisatie*. www.denhaag.nl. Geraadpleegd op 9 december 2021, van <https://www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/werken-bij-de-gemeente/de-bedrijfsvoering-van-de-gemeente>
- Gemeente Den Haag. (2020, 8 september-b). *Begroting 2021*. www.denhaag.raadsinformatie.nl. https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige_bestuurlijke_stukken/611785
- Gemeentelijke ombudsman Den Haag. (2021, juni). *Maatwerk geparkeerd*.

Gemeente Utrecht. (z.d.). *Product - Klacht over de gemeente doorgeven - Online loket*.

pki.utrecht.nl. Geraadpleegd van

<https://pki.utrecht.nl/Loket/product/b1dc128205aa930ce30a1d158a1d0ceb>

Gemeente Rotterdam. (2019). *Begroting 2020*. www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/.

<https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting2020/>

Gemeente Rotterdam. (2020). *Begroting 2021*. www.rotterdam.nl.

<https://www.rotterdam.nl/gemeenteraad/begroting-2021/>

Groenlinks, D66, PvdA en SP. (2021, 9 december). *Coalitieakkoord en Uitvoeringsagenda*.

Amsterdam.nl. Geraadpleegd op 9 december 2021, van

<https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-uitvoeringsagenda/>

Harlow, C., & Rawlings, R. (2012). *Law and Administration* (3de ed.). Cambridge University

Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511809941>

Hartmann, R. F. E. D. (1991). *Inventaris van het archief van de Gemeentelijke ombudsman*.

www.archieven.nl. Geraadpleegd op 9 december 2021, van

<https://www.archieven.nl/nl/zoeken?mivast=0&mizig=210&miadt=59&miaet=1&micode=1244-01&minr=1221769&miview=inv2#inv3t0>

Instellingsbesluit van de gemeenteraden van de gemeente Amsterdam, Almere, Zaanstad,

Amstelveen, Diemen, Waterland en Landsmeer houdende regels omtrent de instelling

en werkwijze van de ombudsman voor de metropool Amsterdam (Gemeenschappelijke regeling ombudsman metropool Amsterdam). (2017, 1 januari).

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/>. Geraadpleegd op 9 december 2021, van

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640472/2>

Koopmans, C., Tempelman, C., Marlet, G., & Zwart, R. (2020, 22 november). *Opties voor*

verdere decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten. SEO Economisch Onderzoek.

- Geraadpleegd op 2 maart 2022, van <https://www.seo.nl/publicaties/opties-voor-verdere-decentralisatie-van-rijkstaken-naar-gemeenten/>
- Maas, M. (2019, 3 juli). *Gemeente worstelt met rol in energietransitie*. binnenlandsbestuur.nl. Geraadpleegd op 1 maart 20220, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/gemeente-zoekt-rol-energietransitie>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, 16 augustus). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. www.rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Nationale Ombudsman. (2017a, april). *Wie niet past, loopt vast*. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%202016%20NL.pdf>
- Nationale Ombudsman. (2017b, augustus). *Geen powerplay maar fair play*. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202017-095%20Geen%20powerplay%20maar%20fair%20play_0.pdf
- Nationale Ombudsman. (2021). *Jaarverslag 2020, de burger verdient beter*. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%20Nationale%20ombudsman%202020_3.pdf
- Nationale ombudsman. (2022, 18 januari). *Column: er een punt achter kunnen zetten*. Geraadpleegd op 3 maart, van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/nationale-ombudsman-hersteloperatie-toeslagenaffaire-in-zwaar-weer>
- Pierre, J., & De Fine Licht, J. (2019). How do supreme audit institutions manage their autonomy and impact? A comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 26(2), 226–245. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1408669>
- Schalkwijk, E. (2020, 18 december). *Diep in de schulden, huis kwijt en emotioneel aan de grond; Genista is een van de drieduizend Rotterdamse slachtoffers van de toeslagenaffaire*. Rijnmond. <https://www.rijnmond.nl/nieuws/200890/Diep-in-de->

- schulden-huis-kwijt-en-emotioneel-aan-de-grond-Genista-is-een-van-de-drieduizend-Rotterdamse-slachtoffers-van-de-toeslagenaffaire
- Stuhmcke, A. (2012). The evolution of the classical ombudsman: A view from the antipodes. *International Journal of Public Law and Policy*, 2(1), 83.
<https://doi.org/10.1504/ijplap.2012.045224>
- Van Erven, R. (2021, 25 oktober). *Nationale Ombudsman: overheid moet aardbevingsgebied Groningen crisisgebied noemen*. NRC. Geraadpleegd op 1 maart 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/25/nationale-ombudsman-overheid-moet-aardbevingsgebied-groningen-crisisgebied-noemen-a4062969>
- VVD, D66, GroenLinks, CDA en PvdA. (2019, 19 december). *Coalitieakkoord 2019 - 2022*. www.denhaag.raadsinformatie.nl.
https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8273586/1/Bijlage_Samen_voor_de_stad_coalitieakkoord_2019_2022
- VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie-SGP. (2018, 26 juni). *Coalitieakkoord 2018 - 2022*. www.rotterdam.raadsinformatie.nl.
https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6624030/1/s18bb005321_1_54321_tds
- Wille, A., & Bovens, M. (2020). Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of auditors and the European Ombudsman. *Journal of European Integration*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852229>
- WOS. (2021, 2 juli). WOS.nl - *Ombudsman verwijt college onbehoorlijk handelen rond Hoeks recreatieoord*. WOS.nl. <https://wos.nl/nieuws/artikel/ombudsman-verwijt-college-onbehoorlijk-handelen-rond-hoeks-recreatieoord>

Bijlage 1: Codeerschema

Tabel 1.1: Formele macht

Dimensie	Beschrijving	Indicator
Formele autoriteit	Wat is de wettelijke basis voor de autonomie van de organisatie?	Geen wettelijke basis voor autonomie
		Bestuurlijk besluit
		Secundair recht
		Wet
		Grondwet of verdrag
Institutionele onafhankelijkheid	Heeft de uitvoerende macht formele bevoegdheid om het bestuur te benoemen?	Bestuur benoemt door uitvoerende macht
		Bestuur benoemt door uitvoerende macht, genomineerd door onafhankelijke commissie
		Bestuur benoemt door wetgevende macht, voorgedragen door uitvoerende macht
		Bestuur benoemt door wetgevende macht, voorgedragen door onafhankelijke commissie
Autonomie in de agendavorming	Heeft de organisatie de bevoegdheid om zelfstandig onderzoeken uit te voeren binnen het mandaat	Alleen op verzoek van uitvoerende macht
		Alleen op verzoek van wetgevende macht
		Op verzoek van verschillende actoren
		Op verzoek, maar intern besluit
		Volledig autonoom in het bepalen van de agenda
Macht om informatie te verkrijgen	Heeft de organisatie de wettelijke bevoegdheid om informatie te vergaren om het mandaat uit te voeren	Geen formele bevoegdheid om informatie te vergaren
		Recht op toegang tot informatie nodig voor het uitvoeren van het mandaat
		Mag verzoeken of verkrijgen van informatie nodig voor het uitvoeren van het mandaat
		Mag toegang verzoeken tot locaties en ICT-systemen om elk dossier en/of gegevens in te zien, uitvoerende macht heeft geen inspraak
Macht om te bevragen	Heeft de wettelijke bevoegdheid om ambtshouders en getuigen te bevragen?	Geen formele bevoegdheid om te dagvaarden of verhoren
		Recht op dagvaarden van getuigen
		Recht op dagvaarden en getuigen onder ede verhoren
Macht om te sanctioneren	Heeft de organisatie formele macht om sancties uit te delen?	Geen formele macht om sancties uit te delen
		Geen formele macht om sancties uit te delen, maar mogelijkheid tot naming and shaming
		Geen formele macht om sancties uit te delen, maar kan refereren naar autoriteiten die hierover beschikken
		Mogelijkheid tot opleggen formele sancties

Tabel 1.2: Organisationele macht

Dimensie	Beschrijving	Indicator
Missie en strategie	Heeft de organisatie een duidelijke missie en strategie voor zichzelf beschreven	De organisatie heeft geen missie en strategie
		De organisatie heeft geen expliciete missie en strategie, sommige strategische doelen zijn impliciet
		De organisatie heeft enkele uitspraken gedaan die op een missie en strategie lijken
		De organisatie heeft een expliciete missie, maar dit is niet vertaald in een strategie
		De organisatie heeft een expliciete missie en strategie, maar dit is niet geoperationaliseerd
		De organisatie heeft een expliciete missie en een SMART geformuleerde strategie
Staf	Heeft de organisatie voldoende en gekwalificeerde staf tot zijn beschikking?	De omvang van de staf is erg klein vergeleken met de grote van de uitvoerende macht
		De omvang van de staf is klein vergeleken met de grote van de uitvoerende macht
		De omvang van de staf is beperkt vergeleken met de grote van de uitvoerende macht
		De omvang van de staf is voldoende vergeleken met de grote van de uitvoerende macht
		De omvang van de staf is ruim voldoende vergeleken met de grote van de uitvoerende macht
Omvang van het budget	Heeft de organisatie een toereikend budget voor de voorliggende taak?	Het budget is te klein voor de beschreven taak
		Het budget is zeer beperkt voor de beschreven taak
		Het budget is beperkt voor de beschreven taak
		Het budget is voldoende voor de beschreven taak
		Het budget is ruim voldoende voor de beschreven taak
Integratie in netwerken	Is de organisatie betrokken in bestaande netwerken die de capaciteit van de organisatie vergroten?	De organisatie is niet betrokken in relevante netwerken
		De organisatie is een passieve deelnemer in een of twee relevante netwerken
		De organisatie is een actieve deelnemer in een of twee relevante netwerken
		De organisatie is een actieve deelnemer in meerdere relevante netwerken
		De organisatie is een actieve deelnemer in veel relevante netwerken op verschillende niveaus
Bestuursstructuur	Is effectief leiderschap mogelijk binnen de bestaande organisatiestructuur?	De organisatie heeft geen duidelijke bestuursstructuur
		De organisatie heeft een grote bestuursraad (>10 personen)
		De organisatie heeft een gemiddelde bestuursraad (4 t/m 10 personen)

		De organisatie heeft een alleenheerser
		De organisatie heeft een bestuursraad met 2 tot 3 personen
Samenstelling van het bestuur	Bezitten de bestuursleden de juiste professionele vaardigheden en kwaliteiten?	Alle bestuursleden zijn voormalig politici, die alleen gekozen zijn op basis van hun loyaliteit
		De meeste bestuursleden zijn voormalig politici met weinig relevante kwalificaties
		Een aanzienlijk deel van de bestuursleden is voormalig politicus zonder relevant netwerk of vaardigheden
		Een aanzienlijk deel van de bestuursleden is voormalig politicus, maar met een relevant netwerk of vaardigheden
		De meeste bestuursleden hebben een professionele achtergrond met relevante diploma's en werkervaring
		Alle bestuursleden hebben een professionele achtergrond met relevante diploma's en werkervaring

Tabel 1.3: Uitvoering van de macht

Dimensie	Beschrijving	Indicator
Productiviteit	Maakt de organisatie gebruik van de beschikbare middelen?	De organisatie onderneemt geen activiteiten
		De organisatie is redelijk productief gelet op het budget
		De organisatie is zeer productief gelet op het budget
		De organisatie is extreem productief gelet op het budget
Effectiviteit	Leiden de aanbevelingen en onderzoeken van de organisatie tot een handeling van de uitvoerende macht?	De aanbevelingen leiden niet tot adequate follow up
		De aanbevelingen leiden soms tot adequate follow up
		De aanbevelingen leiden af en toe tot adequate follow up
		De aanbevelingen leiden vaak tot adequate follow up
Noodzakelijkheid	Speelt de organisatie een belangrijke rol in het ter verantwoording houden van de uitvoerende macht?	De organisatie speelt geen rol wat dan ook
		De organisatie speelt een beperkte rol
		De organisatie speelt een rol
		De organisatie is duidelijk zichtbaar in het verantwoordingslandschap
Geloofwaardigheid	Wordt de organisatie als geloofwaardig beschouwd?	De organisatie heeft geen geloofwaardigheid
		De organisatie heeft beperkte geloofwaardigheid
		De organisatie heeft een redelijke geloofwaardigheid
		De organisatie heeft een grote geloofwaardigheid
Creativiteit	Gaaf de organisatie creatief om met zijn formele macht?	De organisatie heeft een hele grote geloofwaardigheid onder verschillende stakeholders
		De organisatie is niet creatief
		De organisatie is beperkt creatief
		De organisatie is erg creatief
Zichtbaarheid	Is de organisatie zichtbaar in de belangrijke politieke- en beleidsarena's?	De organisatie heeft een grote geloofwaardigheid
		De organisatie is niet creatief met betrekking tot veel verschillende activiteiten en macht
		De organisatie is niet zichtbaar
		De organisatie is beperkt zichtbaar
		De organisatie is gematigd zichtbaar

		De organisatie is zeer zichtbaar
		De organisatie is zeer zichtbaar op veel verschillende vlakken
Impact	Leiden de activiteiten van de organisatie tot de verbetering van de verantwoordingsactiviteiten?	De organisatie heeft geen impact
		De organisatie heeft weinig impact
		De organisatie heeft matige impact
		De organisatie heeft grote impact
		De organisatie heeft grote impact op veel verschillende terreinen en actoren

Bijlage 2: Overzicht geanalyseerde documenten

Ombudsman metropool Amsterdam

Ombudsman Metropool Amsterdam. (2019, 3 juni). *Ombudsman Metropool Amsterdam:*

Begroting 2020. www.ombudsmanmetropool.nl/.

<https://www.ombudsmanmetropool.nl/Nieuws-Publicaties/article/1295/Begroting-2020?category=112>

Ombudsman Metropool Amsterdam. (2020, mei). *Jaarbeschouwing Ombudsman Metropool Amsterdam/ Kinderombudsman Amsterdam 2019.*

https://www.ombudsmanmetropool.nl/uploaded_files/article/Jaarbeschouwing_Ombudsman_2019.pdf

Ombudsman Metropool Amsterdam. (2021, mei). *Jaarbeschouwing 2020.*

www.ombudsmanmetropool.nl. <https://www.ombudsmanmetropool.nl/Nieuws-Publicaties/article/1309/Jaarbeschouwing-2020-And-never-the-twain-shall-meet-Als-beleid-uitgaat-van-eigen-regie-en-uitvoering-moet-uitgaan-van-wantrouwen-zijn-jonge-burgers-het-kind-van-de-rekening-?category=112>

Ombudsman Metropool Amsterdam. (z.d.-a). *Ombudsman Metropool Amsterdam: Visie en missie van Munish.* www.ombudsmanmetropool.nl.

<https://www.ombudsmanmetropool.nl/Over-de-Ombudsman/Wie-is-de-Ombudsman/Munishs-Ombudsvisie/>

Ombudsman Metropool Amsterdam. (z.d.-b). *Ombudsman Metropool Amsterdam: Bureau Ombudsman.* www.ombudsmanmetropool.nl. Geraadpleegd op 2021, van

<https://www.ombudsmanmetropool.nl/Over-de-Ombudsman/Bureau-Ombudsman/>

Ombudsman metropool Amsterdam. (z.d.-c). *Ombudsman Metropool Amsterdam: Wie is de Kinderombudsman?* Geraadpleegd op 9 december 2021, van

<https://kinderombudsman.ombudsmanmetropool.nl/Over-de-Kinderombudsman/Wie-is-de-Kinderombudsman-/>

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam. (2015, 22 januari). *Regeling mandaat*

klachtbehandeling gemeentelijke ombudsman Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis,

Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Rotterdam, Vlaardingen en Westvoorne 2015.

www.ombudsmanrotterdam.nl/. [https://www.ombudsmanrotterdam.nl/wp-](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/wp-content/uploads/2015/01/Regeling-mandaat-ombudsman-klachtbehandeling-2015.pdf)

[content/uploads/2015/01/Regeling-mandaat-ombudsman-klachtbehandeling-2015.pdf](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/wp-content/uploads/2015/01/Regeling-mandaat-ombudsman-klachtbehandeling-2015.pdf)

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam. (z.d.-a). *Kinderombudsman « Gemeentelijke*

Ombudsman. www.ombudsmanrotterdam.nl. Geraadpleegd op 15 september 2021,

van <https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/kinderombudsman/>

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam. (z.d.-b). *De plaatsvervangend ombudsman «*

Gemeentelijke Ombudsman. www.ombudsmanrotterdam.nl. Geraadpleegd op 9

december 2021, van [https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/mr-w-](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/mr-w-j-kervers/)

[j-kervers/](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/mr-w-j-kervers/)

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam. (z.d.-c). *Taken en bevoegdheden « Gemeentelijke*

Ombudsman. www.ombudsmanrotterdam.nl. Geraadpleegd op 15 september 2021,

van [https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/taken-en-](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/taken-en-bevoegdheden/)

[bevoegdheden/](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/taken-en-bevoegdheden/)

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam. (z.d.-d). *Het bureau van de ombudsman*.

www.ombudsmanrotterdam.nl. [https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/het-bureau/)

[ombudsman/het-bureau/](https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/het-bureau/)

Gemeentelijke ombudsman Rotterdam. (z.d.-e). *mr. A.M. Zwaneveld « Gemeentelijke*

Ombudsman. www.ombudsmanrotterdam.nl. Geraadpleegd op 9 december 2021, van

<https://www.ombudsmanrotterdam.nl/over-de-ombudsman/mr-a-m-zwaneveld-2/>

Gemeentelijke ombudsman Den Haag

Gemeente Den Haag. (2020, 20 februari-a). *Programmabegroting 2020 - 2023*. denhaag.nl.

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8406416/1/RIS304372_Bijlage_1A_Begroting_2020-2023

Gemeentelijke ombudsman Den Haag. (2021a, februari 23). *Over de ombudsman*.

www.ombudsman.denhaag.nl. Geraadpleegd op 9 december 2021, van

<https://ombudsman.denhaag.nl/over-de-ombudsman/>

Gemeentelijke ombudsman Den Haag. (2021b, februari 23). *Over de ombudsman*.

www.ombudsman.denhaag.nl. <https://ombudsman.denhaag.nl/over-de-ombudsman/>

Gemeentelijke ombudsman Den Haag. (z.d.). *Over de ombudsman*.

www.ombudsman.denhaag.nl. Geraadpleegd op 18 november 2021, van

<https://ombudsman.denhaag.nl/over-de-ombudsman/#waarvoor>