

Evaluatie Wet extern klachtrecht

Onderzoek naar de organisatie en effecten van het extern klachtrecht bij gemeenten



SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 6024900
Fax: 030 - 6024919
E-mail: info@siraconsulting.nl



Evaluatie Wet extern klachtrecht

Onderzoek naar de organisatie en effecten van het extern klachtrecht bij gemeenten

Eindrapportage

versie 1.0

Nieuwegein, 29 december 2010

Drs. Ing. P.M.H.H. Bex
F. Bovens Msc.
F.S. Goo Msc.

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	De Wet extern klachtrecht	6
2.1	Aanleiding voor de Wet extern klachtrecht	6
2.2	De institutionele structuur (Wet extern klachtrecht)	7
2.3	Eisen aan gemeentelijke ombudsvoorzieningen (Gemeentewet)	8
2.4	De geharmoniseerde klachtprocedure (Algemene wet bestuursrecht)	9
3	Ombudsvoorzieningen in Nederland	11
3.1	Een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen	11
3.2	Keuze institutionele structuur	13
3.3	Ontvangen klachten	13
3.4	De personele bezetting	15
3.5	Professionaliteit	16
4	Extern klachtrecht in de praktijk	18
4.1	Het proces van indiening tot aanbeveling	18
4.2	Onderzoek uit eigen beweging	23
4.3	Onafhankelijkheid en onpartijdigheid	24
4.4	Omgaan met weerstanden van gemeenten – Sterke arm bevoegdheid	26
4.5	Opvolging van (niet-bindende) adviezen van ombudsvoorzieningen	27
5	Conclusies	30

Bijlagen:

Bijlage I. Behoorlijkheidsnormen Nationale ombudsman

Bijlage II. Doelstellingen project en onderzoeksvragen

Bijlage III. Onderzoeksmethode, -verantwoording en bronverwijzing

Bijlage IV. Online enquête burgers

1 Inleiding

Op 1 januari 2006 is de Wet extern klachtrecht in werking getreden (hierna de wet genoemd). De wet voorziet in een uniforme regeling voor de externe behandeling van klachten, in een landelijk dekkend stelsel van onafhankelijke klachteninstanties (ofwel ombudsvoorzieningen). De doelstellingen van de wet kunnen als volgt worden samengevat:

1. Het voorzien in een landelijk dekkend stelsel van volwaardige externe klachtvoorzieningen bij decentrale overheden.
2. Het bieden van een algemene regeling voor het indienen en behandelen van klachten bij externe klachtvoorzieningen.
3. Het harmoniseren van bestaande eisen waaraan externe klachtvoorzieningen moeten voldoen.

In de wet is opgenomen dat deze na vijf jaar moet worden geëvalueerd. In de kamerbehandeling is bovendien gevraagd om voor enkele bepalingen expliciet na te gaan hoe deze in de praktijk zijn uitgewerkt. In opdracht van het ministerie van BZK is daarom het project 'Evaluatie Wet extern klachtrecht' uitgevoerd. Deze evaluatie is gericht op de uitvoering van de wet door gemeenten (een nadere toelichting hierop wordt gegeven in paragraaf 2.1). In het onderstaande tekstkader zijn de doelstellingen voor de evaluatie samengevat. Een overzicht van de onderzoeksvragen, met daarin de verzoeken van de kamer, is opgenomen in bijlage II van het rapport.

Tekstkader 1. Doelstellingen onderzoek

1. Het opstellen van een overzicht voor de huidige situatie, in de vorm van een landkaart, waarin is aangegeven op welke wijze - naast de Nationale ombudsman - wordt voldaan aan een landelijk dekkende voorziening op decentraal niveau.
2. Het in kaart brengen van de mate waarin en de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de decentrale klachtrechtvoorzieningen en hoe de kwaliteitsborging hiervan is ingericht.
3. Het evalueren van de tot nu toe bereikte effecten van de Wet extern klachtrecht en nagaan of, en zo ja op welke wijze de effectiviteit van de klachtrechtvoorzieningen kan worden vergroot.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van deskresearch en praktijkonderzoek. Het bureauonderzoek heeft zich vooral gericht op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op kwantitatieve gegevens, zoals het aantal en de organisatievorm van de ombudsvoorzieningen en het aantal klachten. Voor het verzamelen van deze informatie zijn de jaarverslagen van circa 30 ombudsvoorzieningen doorgenomen. Daarnaast is informatie verzameld uit literatuur, raadsstukken van gemeenteraden en de websites van ombudsvoorzieningen (zie bijlage III voor een uitgebreide beschrijving van de deskstudie).

Het praktijkonderzoek heeft zich vooral gericht op het verkrijgen van inzicht in de uitvoering van het klachtrecht, de waarborgen die de wet daarvoor biedt en de aandachtspunten die hierbij kunnen optreden. Hiervoor zijn interviews uitgevoerd met de Nationale ombudsman en circa 30 lokale ombudsvoorzieningen. In het praktijkonderzoek zijn daarnaast ook gesprekken gevoerd met ambtenaren en bestuurders van gemeenten. De vraagstelling heeft zich hierbij vooral gericht op de interactie van de ombudsvoorzieningen met gemeenten.

Om concreet inzicht te krijgen hoe burgers de toegankelijkheid van het klachtrecht en in het bijzonder de ombudsvoorziening ervaren, is een beperkte enquête uitgevoerd. Aan de enquête hebben 54 burgers deelgenomen, die recentelijk een klacht hebben ingediend bij de ombudsvoorziening. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet en -verantwoording is opgenomen in bijlage III van deze rapportage.

De resultaten van het onderzoek zijn afgestemd met een begeleidingscommissie en samengevat in de voorliggende rapportage. In hoofdstuk 2 wordt een uiteenzetting gegeven van de achtergronden en uitgangspunten van de wet. Bovendien worden de onderdelen die relevant zijn voor de evaluatie van deze wet kort toegelicht.

Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een overzicht van de wijze waarop het landelijk dekkend stelsel van onafhankelijke klachteninstanties momenteel is vormgegeven en georganiseerd. In dit hoofdstuk wordt naast de organisatievorm en de aantallen ombudsvoorzieningen, eveneens ingegaan op het aantal klachten en de wijze waarop klachten over het algemeen worden afgehandeld.

Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop ombudsvoorzieningen in de praktijk omgaan met de bepalingen uit de Wet extern klachtrecht.

De rapportage wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met de belangrijkste conclusies en het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvragen.

2 De Wet extern klachtrecht

2.1 Aanleiding voor de Wet extern klachtrecht

Tot de inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht (op 1 januari 2006) was het recht om bij bestuursorganen zelf te klagen over hun gedragingen of gedragingen van hun ondergeschikten (intern klachtrecht), geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (nu Titel 9.1). Een wettelijke regeling van het recht om bij een onafhankelijke ombudsman te klagen, bestond alleen voor klachten over de rijksoverheid in de Wet Nationale ombudsman (sinds 1982 voor de ministeries; later uitgebreid tot de zelfstandige bestuursorganen).

De Wet Nationale ombudsman opende (sinds 1999) de mogelijkheid voor bestuursorganen van decentrale overheden om zich vrijwillig aan te sluiten bij de Nationale ombudsman. Daarvan hadden begin 2002 alle provincies en waterschappen gebruik gemaakt, alsmede circa 200 gemeenten¹.

Veel andere gemeenten hadden een eigen regeling voor het externe klachtrecht in de vorm van een eigen of een met andere gemeenten gedeelde ombudsman of ombudscommissie. Een klein deel van de gemeenten had geen enkele voorziening voor extern klachtrecht en had die ook niet in voorbereiding. Voor bestuursorganen was in de vorm van gemeenschappelijke regelingen doorgaans evenmin in extern klachtrecht voorzien.

De Wet extern klachtrecht is in het leven geroepen om:

1. *Te zorgen dat het stelsel van externe klachtvoorzieningen een landelijke dekking kreeg.*
De gaten in het stelsel van externe klachtvoorzieningen moesten worden opgevuld, zodat burgers met klachten over een bestuursorgaan steeds bij een externe klachtvoorziening terecht kunnen. Het stelsel moest daartoe een landelijke dekking krijgen, maar de keuzevrijheid van de decentrale overheden moest op het punt van de institutionele vormgeving in beginsel niet worden aangetast. Dit resulteerde in een wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en Wet gemeenschappelijke regelingen. In paragraaf 2.2 (institutionele structuur) wordt nader ingegaan op de regeling in de Gemeentewet.
2. *Te waarborgen dat alle externe klachtvoorzieningen aan enkele noodzakelijk geachte eisen voldoen.*
Voortaan moesten ook de decentrale externe klachtvoorzieningen aan bepaalde wettelijke eisen voldoen op het punt van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Bepalingen, die dit moeten waarborgen, werden voor gemeenten eveneens in de Gemeentewet opgenomen. In paragraaf 2.3 (eisen aan gemeentelijke ombudsvoorzieningen) wordt hierop nader ingegaan.
3. *De externe klachtprocedures op een eenduidige wijze te harmoniseren².*
De regels over het indienen en behandelen van klachten en over de bevoegdheden van de ombudsinstanties werden algemeen geregeld en dus geharmoniseerd. Dit gebeurde door toevoeging van een titel over extern klachtrecht aan Hoofdstuk 9 van de Awb. Hierover wordt nader gesproken in paragraaf 2.4 (De geharmoniseerde klachtprocedure).

¹ Ontleend aan paragraaf 2.3 van de Memorie van toelichting, p. 4-5.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, Kamerstukken II 2002-2003, 28 747, nr. 3, p. 3.

Voor de uitwerking van de Wet extern klachtrecht is destijds de al langer bestaande regeling van het externe klachtrecht bij de Nationale ombudsman als vertrekpunt genomen. Dit betekende concreet dat er door de wet weinig veranderde voor (klagers over) bestuursorganen van de rijksoverheid, provincies en waterschappen. Ook voor gemeenten die zich eerder al vrijwillig bij de Nationale ombudsman hadden aangesloten betekende dit weinig verandering. De wet had met name gevolgen voor gemeenten met een eigen of een gemeenschappelijke ombudsvoorziening en voor gemeenten die op dat moment nog in het geheel niets hadden geregeld voor extern klachtrecht. Deze evaluatie heeft zich daarom uitsluitend gericht op gemeentelijke ombudsvoorzieningen.

2.2 De institutionele structuur (Wet extern klachtrecht)

De Gemeentewet laat gemeenten vrij in hun keuze voor de vorm van een externe klachtvoorziening³. Het kan een ombudsman of ombudscommissie voor de eigen gemeente zijn of voor een aantal gemeenten gezamenlijk (artikel 81p). Als de gemeente geen eigen voorziening heeft ingesteld, valt zij automatisch onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman (artikel 1a, eerste lid, onderdeel b, WNo) en betaalt hiervoor een vergoeding (artikel 1c⁴).

Een gemeentelijke ombudsman is, net als de Nationale ombudsman, een eenhoofdig instituut die vanwege die eenhoofdigheid een vaste plaatsvervanger dient te hebben (artikel 81q, tweede lid). Een ombudscommissie bestaat uit een door de gemeenteraad vast te stellen aantal leden.

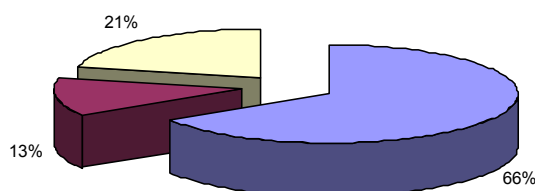
Wanneer een gemeente ervoor kiest geen eigen ombudsvoorziening op te richten, bijvoorbeeld omdat de gemeente te klein is, kan zij ervoor kiezen om dit gezamenlijk met meerdere decentrale overheden te doen (artikel 81y). Dit kan in de praktijk ook de vorm aannemen van het aansluiten bij een al bestaande ombudscommissie of ombudsman van een andere gemeente. Kort samengevat heeft een gemeente voor de invulling van het extern klachtrecht de volgende alternatieven:

1. Aansluiten bij de Nationale ombudsman.
2. Een eigen ombudscommissie of ombudsman.
3. Aansluiten bij een (gezamenlijke) ombudscommissie of ombudsman.

Uit deze evaluatie komt naar voren dat er inmiddels een landelijk dekkend stelsel is van ombudsvoorzieningen in Nederland. In de onderstaande figuur is de verdeling naar de institutionele structuur samengevat. In paragraaf 3.1 wordt hierop een nadere toelichting gegeven.

³ De Provinciewet en de Waterschapswet kennen dezelfde keuzevrijheid. Echter, hier is in een eerder stadium gekozen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman. Deze keuze is voortgezet na het ingaan van de Wet extern klachtrecht. Momenteel speelt er geen discussie over het al dan niet zelfstandig regelen van extern klachtrecht bij provincies en waterschappen.

⁴ Krachtens het op dit artikel gebaseerde Vergoedingsbesluit Wet Nationale Ombudsman (2006) bedraagt de vergoeding sinds 01-01-09 een vast bedrag van € 0,1826 per inwoner.



■ Aangesloten bij de Nationale ombudsman	- 284 gemeenten
■ Een eigen ombudscommissie of ombudsman	- 55 gemeenten
□ Aangesloten bij een (gezamenlijke) ombudscommissie of ombudsman	- 91 gemeenten.

Figuur 1. Verdeling naar de vorm van een externe klachtvoorziening voor gemeenten (op basis van gegevens per 1 oktober 2010, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

2.3 Eisen aan gemeentelijke ombudsvoorzieningen (Gemeentewet)

Een ombudsvoorziening dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn. Voor gemeentelijke ombudsvoorzieningen bevat de Gemeentewet op dat punt enkele waarborgen. Voor de ombudsman geldt dat hij:

- voor een vaste periode van zes jaar door de gemeenteraad wordt benoemd en slechts op een aantal in de wet vermelde gronden tussentijds kan worden ontslagen of op non-actief kan worden gesteld (artikel 81q). De periode van zes jaar is met opzet niet gelijk aan de zittingsperiode van de gemeenteraad, om te voorkomen dat elke raad zijn eigen ombudsman zou kunnen gaan benoemen (zie hierover ook paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting). Het salaris en de eventuele overige vergoedingen van de ombudsman moeten bij verordening worden geregeld (artikel 81v).
- niet tegelijkertijd andere functies mag vervullen die zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid in gevaar zouden kunnen brengen. Een ombudsman mag niet tevens burgemeester zijn (artikel 68, eerste lid, Gemeentewet), noch wethouder (artikel 36b, eerste lid), raadslid (artikel 13, eerste lid) of lid van de lokale rekenkamer (artikel 81f, eerste lid). Overigens mag de ombudsman ook geen functies vervullen die onverenigbaar zijn met een goede vervulling van zijn ambt of die zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid in gevaar kunnen brengen (artikel 81r, eerste lid). Hij moet zijn nevenfuncties openbaar maken (artikel 81r, tweede lid).

Het bovenstaande is tevens van toepassing op leden van lokale ombudscommissies (zie artikel 81x, tweede lid).

Ook voor het personeel dat voor de ombudsman werkt, introduceerde de Wet extern klachtrecht enkele eisen die in de Gemeentewet (artikel 81t) zijn opgenomen. Het personeel moet op voordracht van de ombudsman worden benoemd. Niemand kan de ombudsman algemene of bijzondere instructies geven en zijn personeel werkt uitsluitend onder zijn aanwijzingen. Zij mogen daarnaast niet werken voor een bestuursorgaan waarover de ombudsman klachten te behandelen kan krijgen.

Deze laatste eis was in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet opgenomen, omdat de regering vreesde dat ze onoverkomelijk zou zijn voor kleine gemeenten die een eigen ombudsvoorziening zouden willen instellen⁵. Op aandringen van verschillende Tweede Kamerfracties is de eis later alsnog in het wetsvoorstel opgenomen om ook de schijn van partijdigheid te vermijden. Kleine gemeenten zouden voor de ambtelijke ondersteuning van een gemeentelijke ombudsman of ombudscommissie dan bijvoorbeeld beroep moeten doen op ambtenaren van een buurgemeente⁶. De eis heeft alleen betrekking op de eventuele inhoudelijke ondersteuning en niet op facilitaire ondersteuning, zoals het aannemen van de telefoon of het opvangen van bezoekers⁷.

In de Tweede Kamer is toegezegd dat de ervaringen van kleine gemeenten op dit punt bij de evaluatie van de wet zouden worden betrokken⁸. In hoofdstuk 4 wordt deze vraag expliciet behandeld en nagegaan of de bovenstaande waarborgen in de praktijk werkbaar zijn.

2.4 De geharmoniseerde klachtprocedure (Algemene wet bestuursrecht)

De klachtprocedure in de Algemene wet bestuursrecht

De regeling van de externe klachtprocedure is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Zij geldt voor zowel de Nationale ombudsman als voor de decentrale ombudslieden. Ook de gemeentelijke ombudsman kan naast onderzoek naar aanleiding van klachten, tevens onderzoek doen uit eigen beweging (artikel 9:26 Awb). En ook de procedure bij de gemeentelijke ombudsman is in beginsel slechts aanvullend bedoeld op het interne klachtrecht, dat dus eerst moet worden benut (artikel 9:20).

Wat ook gelijk is gebleven met de eerdere regeling in de Wet Nationale ombudsman, is de bepaling dat de ombudsman zijn onderzoek beëindigt met een openbaar rapport, waarin hij (niet-bindende) aanbevelingen aan het betrokken bestuursorgaan kan opnemen. (artikel 9:36 Awb).

Bij de totstandkoming van de Wet extern klachtrecht waren sommige Tweede Kamerleden beducht dat de vaak zeer informele wijze van werken van veel lokale ombudslieden door de nieuwe wettelijke bepalingen in gevaar zou worden gebracht. Eerder hadden enkele lokale ombudslieden deze vrees al geuit. De regering deelde deze mening echter niet⁹ en uit deze evaluatie blijkt ook dat het gevreesde effect niet is opgetreden. In paragraaf 3.5 wordt hierop verder ingegaan.

⁵ Kamerstukken II 2002–2003, 28 747, nr. 3, p. 11 (Memorie van toelichting).

⁶ Kamerstukken II 2003–2004, 28 747, nr. 5, p. 8 (Nota naar aanleiding van het Verslag).

⁷ Kamerstukken I 2004–2005, 28 747, nr. C, p. 3–4 (Memorie van antwoord Eerste Kamer)

⁸ Handelingen II 2003–2004, nr. 90, p. 5765.

⁹ Kamerstukken II 2003–2004, 28 747, nr. 5, p. 10–13 (Nota naar aanleiding van het Verslag, paragraaf 4).

Sterke-arm-bevoegdheid

Om onderzoek te doen, staan de gemeentelijke ombudsman verschillende bevoegdheden ter beschikking (artikelen 9:31 - 9:34 Awb). Een bevoegdheid die hij nadrukkelijk niet heeft gekregen en die de Nationale ombudsman wel heeft, is de bevoegdheid om personen die niet aan een onderzoek willen meewerken, met inzet van de 'sterke arm' daartoe te dwingen (artikel 15 Wet Nationale ombudsman).

De sterke-arm-bevoegdheid is niet aan de lokale ombudsvoorzieningen toegekend, omdat het een zware bevoegdheid is en de noodzaak van toekenning ervan niet was gebleken. De al bestaande lokale ombudslieden konden hun werk doen zonder erover te beschikken. En de Nationale ombudsman had deze bevoegdheid ook nog nooit in de praktijk gebracht¹⁰. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat bij de evaluatie van de wet tevens zou worden gekeken naar de ervaringen op dit punt¹¹. In hoofdstuk 4 wordt hierop expliciet ingegaan.

Motiveringsplicht

Nieuw is de bepaling dat de ombudsvoorzieningen in hun rapporten niet kunnen volstaan met de vaststelling dat een bepaalde gedraging niet behoorlijk is geweest, maar daarbij moeten vermelden welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden. Deze motiveringsplicht is in de wet opgenomen om de normering die de ombudsvoorziening toepast, kenbaar en toetsbaar te maken, zowel voor de burgers als voor de bestuursorganen. De Nationale ombudsman werkt vanouds al op deze manier, ook al schreef de wet dat niet voor.

Bij de introductie van de wettelijke eis was de verwachting dat de lijst met behoorlijkheidsnormen, die de Nationale ombudsman door de jaren heen heeft ontwikkeld en gesystematiseerd, tevens richtinggevend zou kunnen zijn voor de praktijk van andere ombudsinstanties¹². Die lijst kent in zijn huidige vorm 25 behoorlijkheidsnormen en uit het praktijkonderzoek blijkt dat deze wordt gebruikt door andere ombudsvoorzieningen. Een overzicht van de behoorlijkheidsnormen is terug te vinden in Bijlage I van dit rapport. In paragraaf 4.1 wordt op het gebruik hiervan door ombudsvoorzieningen nader ingegaan.

¹⁰ Kamerstukken II 2003-2004, 28 747, nr. 5, p. 9-10 (Nota naar aanleiding van het Verslag).

¹¹ Handelingen II 2003-2004, nr. 90, p. 5764.

¹² Kamerstukken II 2002-2003, 28 747, nr. 3, p. 16-17 (Memorie van toelichting).

3 Ombudsvoorzieningen in Nederland

3.1 Een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen

Een van de doelstellingen van de Wet extern klachtrecht is om te voorzien in een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen. Op basis van gegevens van de Nationale ombudsman en informatie die is verkregen van gemeenten en ombudsvoorzieningen blijkt dat er inmiddels een landelijk dekkend stelsel is, bestaande uit de Nationale ombudsman en 55 lokale ombudsvoorzieningen. De verdeling naar de institutionele structuur voor de invulling van het extern klachtrecht is als volgt:

- 284 Gemeenten zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman.
- 55 Gemeenten hebben een eigen ombudscommissie of ombudsman.
- 91 Gemeenten zijn aangesloten bij een (gezamenlijke) ombudscommissie (52) of ombudsman (39) van een andere gemeente¹³.

De bovenstaande aantallen zijn op de volgende pagina weergegeven naar de geografische verdeling. Hieruit blijkt dat de ombudsmannen voor een groot deel geconcentreerd zijn rondom de Randstad. Het gaat dan in ieder geval om de vier grootste gemeenten, de zogenaamde G4: Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Deze gemeenten hadden al langere tijd een ombudsman. Met de komst van de Wet extern klachtrecht hebben zij deze ombudsvoorziening behouden. Ombudscommissies bevinden zich voornamelijk buiten de Randstad.

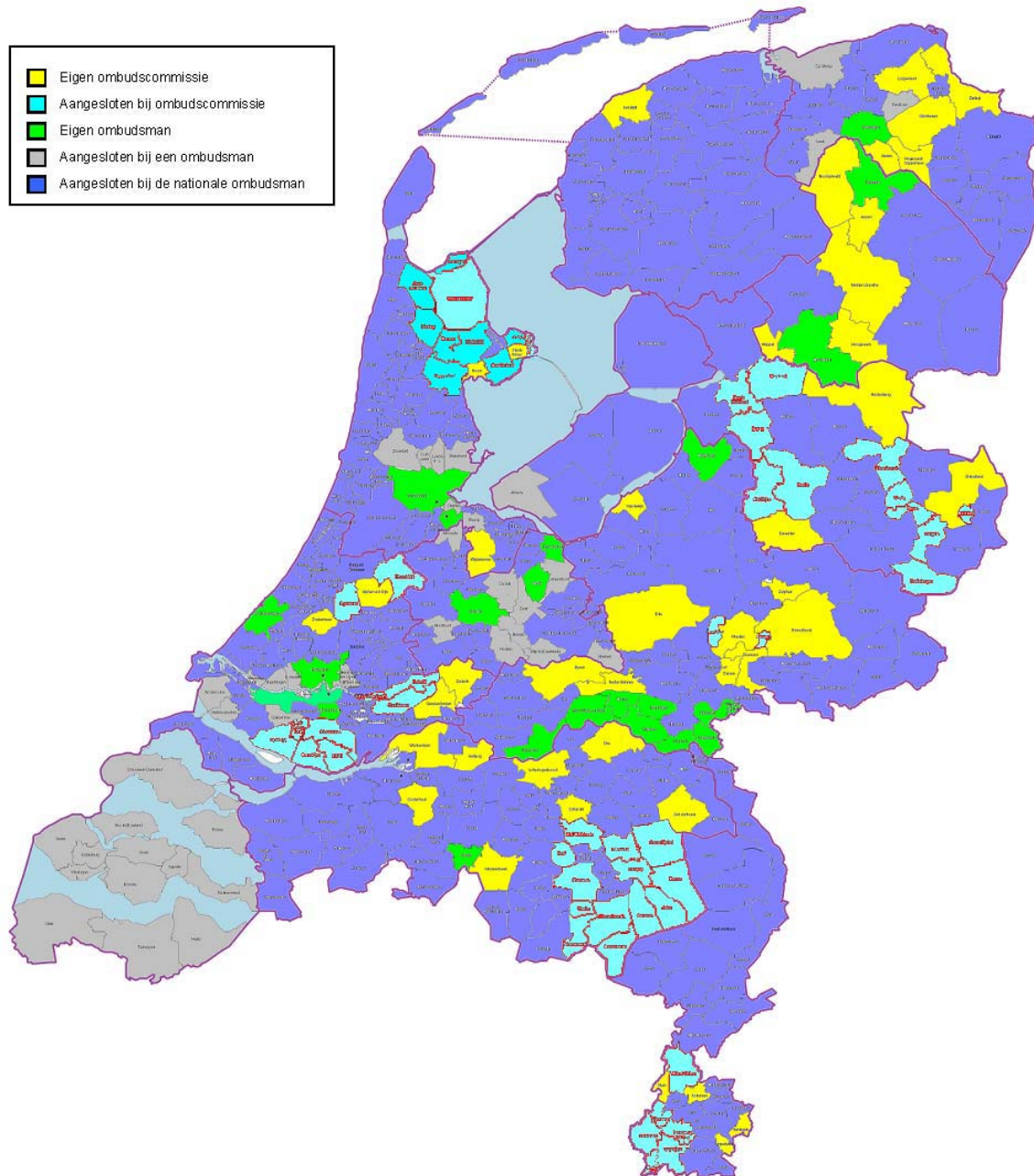
De provincie Zeeland is de enige provincie waar alle gemeenten bij dezelfde ombudsvoorziening (Zeeuwse ombudsman) zijn aangesloten. In de provincie Friesland zijn alle gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman, met uitzondering van één gemeente. Bij navraag bleek dat deze gemeente de intentie heeft zich ook aan te sluiten bij de Nationale ombudsman.

In de onderstaande tabel is de verdeling van deze aantallen naar de omvang van de gemeente samengevat. Deze tabel geeft duidelijk aan dat het merendeel van de gemeenten is aangesloten bij de Nationale ombudsman. Bovendien blijkt uit deze gegevens dat – met uitzondering van de vier grote gemeenten (G4) – de omvang van de gemeente niet uitsluitend bepalend is voor deze keuze (zie voor andere redenen van deze keuze paragraaf 3.2).

Tabel 1. Aantal gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman naar omvang (Per 1 oktober 2010, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

Gemeenten	Aangesloten bij Nationale ombudsman	Eigen of gezamenlijke ombudsvoorziening	Subtotaal
G4 Gemeenten	0	4	4
Grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners)	15	10	25
Middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 100.000 inwoners)	145	76	221
Kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners)	124	56	180
Totaal	284	146	430

¹³ Hieronder vallen ook de regionale commissies zoals de Zeeuwse en Overijsselse commissie.



Figuur 2. Landkaart met door gemeenten gekozen ombudsvoorzieningen in Nederland (Per 1 oktober 2010, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III.)

3.2 Keuze institutionele structuur

De Gemeentewet laat gemeenten vrij in hun keuze voor de vorm van een externe klachtvoorziening. De keuze voor het type ombudsvoorziening wordt gemaakt door het gemeentebestuur en de gemeenteraad. Uit de jaarverslagen, vergaderstukken van de gemeenteraad en de interviews met de ombudsvoorzieningen blijkt dat de motivering van de keuze voor de vorm sterk uiteen loopt. In het onderstaande tekstkader zijn enkele achterliggende redenen ter illustratie opgenomen.

De motivering en daarmee ook de uiteindelijke keuze wordt vooral bepaald door de lokale situatie bij de betreffende gemeente. Zo hadden de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de G4) al voor de inwerkingtreding van de wet een eigen ombudsvoorziening. De ervaring van de gemeente, het gemeentebestuur en de burger speelt in de afweging een belangrijke rol. Daarnaast spelen de kosten en de daarmee samenhangende organisatorische lasten voor de gemeente een belangrijke rol in de keuze voor een ombudsvoorziening.

Tekstkader 2. Redenen om te kiezen voor (gezamenlijke) lokale ombudsvoorziening of de Nationale ombudsman (Analyse raadsstukken en interviews, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

Reden om te kiezen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman:

- Het is snel en gemakkelijk om aan te sluiten bij de Nationale ombudsman, onder meer vanwege de bestaande structuren waarbij kan worden aangesloten en zijn bekendheid en gezag.
- De kosten om aan te sluiten bij de Nationale ombudsman zijn lager in vergelijking tot een eigen (gezamenlijke) voorziening. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij een significant aantal klachten of fluctuaties in het aantal klachten, waardoor een minimale bezetting van de ombudsvoorziening nodig is.
- In de beeldvorming heeft de Nationale ombudsman een sterker extern en onafhankelijk karakter.

Reden om te kiezen voor een lokale ombudsvoorziening:

- Laagdrempeligheid en nabijheid van de lokale ombudsvoorziening voor burgers. Zo is er bij een lokale ombudsvoorziening vaak de mogelijkheid tot een eigen spreekuur. De Nationale ombudsman, die deze mogelijkheid niet heeft, wordt dan vaak gezien als te groot, te formeel en te ver weg.
- Een lokale voorziening geniet in sommige gemeenten grote lokale bekendheid bij klagers en beklagden.
- De kosten voor aansluiting bij een lokale ombudsvoorziening kunnen lager zijn. Hiervan is sprake wanneer het aantal externe klachten van een gemeente laag ligt en de gemeente een vergoeding per uur of per klacht betaalt aan de externe voorziening. De kosten vallen dan lager uit dan wanneer de ombudsvoorziening wordt afgerekend op basis van een tarief per inwoner (zoals bij de Nationale ombudsman).

3.3 Ontvangen klachten

Volgens artikel 9:18, eerste lid van de Awb, heeft iedereen het recht om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan of daar werkzaam persoon zich jegens hem of een ander heeft gedragen. De klacht kan betrekking hebben op het gedrag of de handelwijze van het bestuursorgaan of op toezeggingen of afspraken die niet zijn nagekomen.

De regeling van de externe klachtprocedure is opgenomen in de Awb in aanvulling op de bepalingen over het interne klachtrecht. Concreet betekent dit dat wanneer een burger een klacht heeft over de gemeente, deze klacht eerst via de interne klachtenprocedure dient te worden behandeld. Indien de klachtbehandeling dan niet naar tevredenheid – of in sommige gevallen met het gewenste resultaat – is afgehandeld, kan een beroep worden gedaan op het extern klachtrecht bij de betreffende ombudsvoorziening. Dit wordt ook wel aangeduid als het kenbaarheidsvereiste.

Naast deze beoordeling wordt per klacht nagegaan (1) of deze binnen de bevoegdheid van de ombudsvoorziening valt en (2) of deze ontvankelijk is. In paragraaf 4.1 wordt hierop uitgebreid ingegaan. Om inzicht te krijgen in het aantal klachten dat ombudsvoorzieningen in Nederland in behandeling nemen, zijn de aantallen klachten, zoals vermeld in jaarverslagen van ombudsvoorzieningen, geanalyseerd.

In de jaarverslagen van ombudsvoorzieningen wordt het aantal behandelde klachten vrijwel altijd vermeld. Hierbij wordt echter vaak geen onderscheid gemaakt tussen klachten die wel of niet vallen binnen de definitie van het extern klachtrecht. In een groot deel van de jaarverslagen wordt bijvoorbeeld gerapporteerd over het aantal eerste contacten dat niet uitmondt in een gehele procedure. Andere jaarverslagen vermelden daarentegen alleen het aantal klachten dat de gehele procedure heeft doorlopen.

Om toch een beeld te krijgen van het aantal klachten is op basis van de beschikbare gegevens een indicatief overzicht opgesteld van het aantal ingediende klachten (zie onderstaande tabel)¹⁴. Uit tabel 2 blijkt dat per jaar ruim 8.500 klachten worden ingediend bij ombudsvoorzieningen voor gemeenten. Ruim 7.000 van deze klachten worden ingediend bij lokale ombudsvoorzieningen. De Nationale ombudsman ontvangt ruim 1.500 klachten.

Tabel 2. Aantal klachten per jaar, per gemeentecategorie en bij de Nationale ombudsman (zie voetnoot 14).

Gemeenten	Aantal gemeenten	Aantal klachten (per gemeente, per jaar)	Aantal klachten (per jaar)
G4 Gemeenten	4	938	3.752
Grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners)	10	160	1.600
Middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 100.000 inwoners)	76	19	1.444
Kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners)	56	4	224
Subtotaal	146		7.020
Nationale ombudsman	284	5*	1.510
Totaal	430		8.530

* berekend gemiddelde: 5,32

¹⁴ Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde over de jaren 2008 – 2009. De gegevens zijn verzameld uit een analyse van jaarverslagen van de ombudsvoorzieningen van de G4 en de Nationale ombudsman en interviews met ombudsvoorzieningen. De gegevens naar omvang van de gemeenten zijn gebaseerd op beschikbare gegevens van de betreffende ombudsvoorzieningen. Omdat sprake is van een representatief aantal gegevens zijn deze gegevens geëxtrapoleerd. (Voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

Uit de analyse van het aantal klachten en de interviews met ombudsvoorzieningen blijkt dat:

- Bij de ombudsvoorzieningen veel klachten binnenkomen die niet onder hun wettelijke bevoegdheid vallen. Burgers met deze klachten worden – vanuit de dienstverlening – wel geholpen. Dit loopt uiteen van doorverwijzen, het aannemen en doorsturen van klachten (bijvoorbeeld naar de procedure voor het interne klachtrecht) tot het in behandeling nemen en oplossen van klachten (bijvoorbeeld in extreme omstandigheden).
- Lokale ombudsvoorzieningen aanzienlijk meer klachten ontvangen dan de Nationale ombudsman. Wanneer tabel 1 en tabel 2 worden vergeleken dan blijkt dat de Nationale Ombudsman 1.500 klachten ontvangt voor 284 gemeenten. De 142 ombudsvoorzieningen (exclusief de G4) die niet zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman en zelfstandig een ombudsvoorziening hebben ingericht, ontvangen ruim het dubbele (bijna 3.300 klachten). In de interviews met ombudsvoorzieningen is dit toegewezen aan een actieve lokale opstelling en een lagere drempel (bijvoorbeeld door het hebben van een spreekuur) van de lokale ombudsvoorzieningen.

3.4 De personele bezetting

Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen en tijdens de interviews is nagegaan op welke wijze ombudsvoorzieningen voor gemeenten zijn georganiseerd.

Eigen of gezamenlijke ombudsman

In Nederland zijn vijf gemeenten met een ombudsman die een fulltime functionaris hebben met medewerkers, een eigen kantoor en een werkbudget. Dit zijn Groningen, Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.

Een ombudsman wordt in veel gevallen ondersteund door één of meerdere medewerkers. Het betreft hier administratieve werkzaamheden als het versturen van e-mails, het schrijven van brieven, het versturen van uitnodigingen, enzovoort. Bij de grotere ombudsvoorzieningen zijn medewerkers in dienst die inhoudelijke ondersteuning bieden. Het gaat hierbij om werkzaamheden die betrekking hebben op alle stappen uit de externe klachtenprocedure van het ontvangen en beoordelen tot en met onderzoek en rapportage (zie hoofdstuk 4).

Het aantal ondersteunende medewerkers van de ombudsman is geheel afhankelijk van de grootte van de gemeente en het aantal aangesloten gemeenten of gemeentelijke instanties. Voor de G4 gemeenten varieert dit van 4 tot 20 fte. De gemeente Amsterdam is hiervan de grootste lokale ombudsvoorziening. Uit de informatie in de jaarverslagen en de interviews blijkt dat bij de overige gemeenten met een ombudsman het aantal ondersteunende medewerkers varieert van 0,5 tot 5 fte.

Voorals ombudsmannen die een kleine gemeente of regio voorzien, maken voor wat betreft de facilitaire ondersteuning gebruik van de voorzieningen van de gemeente. Het gaat hierbij naast de fysieke locatie om secretariële werkzaamheden, zoals het aannemen van de telefoon of het opvangen van bezoekers. Deze capaciteit is in bovenstaande cijfers niet meegenomen.

Eigen of gezamenlijke ombudscommissie

Een ombudscommissie bestaat doorgaans uit drie tot vier leden, waar onder een voorzitter en een secretaris. De leden zijn – naast hun oordelende verantwoordelijkheid als commissie – ook betrokken bij het in behandeling nemen en onderzoeken van de klachten. Hierdoor hebben ombudscommissies vaak minder inhoudelijke ondersteuning dan ombudsmannen in een vergelijkbare gemeente of regio. Uit de informatie in de jaarverslagen en de interviews blijkt dan ook dat het aantal ondersteunende medewerkers van ombudscommissies varieert van 0 tot 1 fte. Daarbij is facilitaire ondersteuning door de gemeente eveneens buiten beschouwing gelaten.

De benoeming van de ombudsman of van leden van de ombudscommissie verloopt via de gemeenteraad (bijvoorbeeld de gemeente Oss en Heumen). Voor ombudscommissies kan dit ook verlopen via het stichtingbestuur van de ombudscommissie (bijvoorbeeld de stichting de Overijsselse Ombudsman). Ombudsman en leden van ombudscommissies worden geworven via het netwerk van de ombudsman, de ombudsvoorziening of een advertentie. De selectie vindt plaats door een sollicitatiecommissie. Uit de interviews blijkt dat hierin altijd een (voormalig) ombudsman of lid van de ombudscommissie zitting heeft. In de interviews met de ombudscommissies is aangegeven dat bij de inwerkingtreding van de wet ook ombudscommissies zijn ingesteld – in overleg en mits toegestaan – uit de reeds bestaande bezwarencommissies van de gemeente (bijvoorbeeld gemeenten Zevenaar, Schinnen en Hilvarenbeek).

De Nationale ombudsman – Team decentrale overheden

Uit de door de Nationale ombudsman beschikbaar gestelde informatie blijkt, dat het team Decentrale overheden 10 fte beschikbaar heeft voor de klachten van gemeenten¹⁵. Dit is exclusief de ondersteuning van het secretariaat.

Bij de Nationale ombudsman zijn 284 gemeenten aangesloten. Dit betekent dat per deelnemende gemeente 0,04 fte beschikbaar is. Dit is in vergelijking met de bezetting bij de decentrale ombudsvoorzieningen aanzienlijk minder.

3.5 Professionaliteit

In het onderzoek is nagegaan hoe wordt omgegaan met de professionaliteit en deskundigheid van de lokale ombudsvoorzieningen. Uit de interviews blijkt dat zowel ombudsmannen als leden van een ombudscommissie over het algemeen over de nodige (werk)ervaring beschikken en zich hierdoor professioneel kunnen opstellen.

Veel ombudsvoorzieningen zijn aangesloten bij de Vereniging voor klachtrecht. Deze vereniging heeft als doel de professionalisering en de verbetering van (interne en externe) klachtenbehandeling in de publieke sector en wil daarmee een bijdrage leveren aan de (rechts)bescherming van de burger en een goed functionerende overheid.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat lokale ombudsvoorzieningen contact opnemen met de Nationale ombudsman wanneer zij klachten krijgen die bij lokale voorzieningen weinig voorkomen of bij specifieke problemen in de klachtafhandeling. De Nationale ombudsman fungeert hier als kenniscentrum en vraagbaak. De Nationale ombudsman ondersteunt dit actief door regelmatig themabijeenkomsten te organiseren.

¹⁵ Het team Decentrale overheden bestaat uit 11,4 fte en is verantwoordelijk voor de klachten van 284 gemeenten, 12 provincies en 26 waterschappen. Door de Nationale Ombudsman is aangegeven dat circa 85% van de klachten die het team Decentrale overheden ontvangt gaat over gemeenten. Het aantal fte voor gemeenten is hieruit berekend als $11,4 \text{ fte} \times 0,85\% = 10 \text{ fte}$

Tekstkader 3. Evaluatie onderzoeksvragen hoofdstuk 3

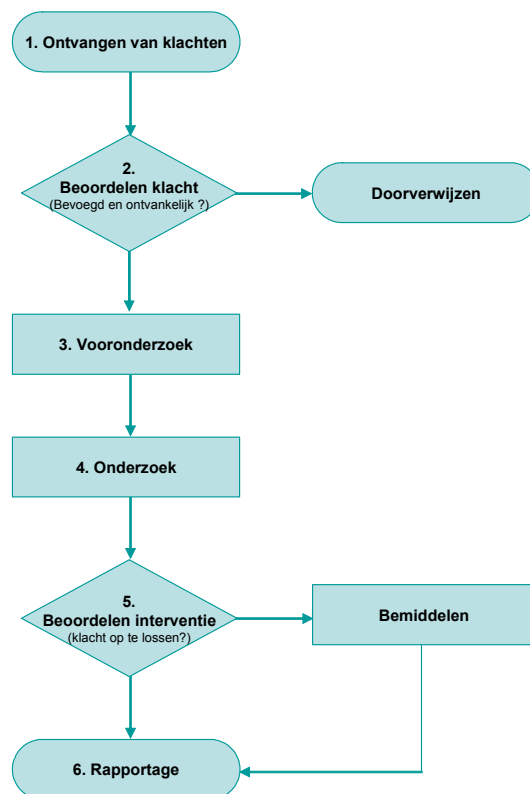
1. *Hoeveel klachten worden landelijk ingediend bij ombudsvoorzieningen?*
Uit een analyse van de jaarverslagen blijkt dat jaarlijks ongeveer 8.500 klachten worden ingediend.
2. *Hoe is de geografische verdeling van de decentrale voorzieningen in Nederland?*
De geografische verdeling van voorzieningen is te zien in figuur 2.
3. *Op welke wijzen worden ombudsinstanties benoemd?*
De benoeming van de ombudsman of van leden van de ombudscommissie verloopt via de gemeenteraad. Voor ombudscommissies kan dit ook verlopen via het stichtingsbestuur van de ombudscommissie. Ombudsman en leden van ombudscommissies worden geworven via het netwerk van de ombudsman, de ombudsvoorziening of een advertentie. De selectie vindt plaats door een sollicitatiecommissie. Uit de interviews blijkt dat hierin altijd een (voormalig) ombudsman zitting heeft. In de interviews met de ombudscommissies is aangegeven dat bij de inwerkingtreding van de wet ook ombudscommissies zijn ingesteld – in overleg en mits toegestaan – uit de reeds bestaande bezwarencommissies van de gemeente.
4. *De financiering van de ombudsman: levert dit nog problemen op?*
Overleg over de financiering van de ombudsman behoort tot de reguliere discussies tussen gemeenten en ombudsvoorziening over financiering. Uit de interviews zijn geen problemen naar voren gekomen.
5. *Hoe vindt de samenwerking tussen de gemeentelijke en landelijke ombudsman plaats?*
Samenwerking is vooral op aanvraag van de lokale voorzieningen: zij gebruiken de Nationale ombudsman als vraagbaak. De Nationale ombudsman werkt aan het professionaliseren van de lokale ombudsvoorzieningen door overleg en het beleggen van bijeenkomsten.

4 Extern klachtrecht in de praktijk

4.1 Het proces van indiening tot aanbeveling

In de Awb is aangegeven aan welke procedurele vereisten de externe klachtenbehandeling dient te voldoen. In deze paragraaf is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop de procedure in de praktijk door ombudsvoorzieningen is vormgegeven. Deze beschrijving is algemeen en kan dus voor individuele ombudsvoorzieningen op onderdelen afwijken (soms worden bepaalde stappen in de procedure niet zo expliciet onderscheiden of juist verder uitgesplitst).

In de onderstaande figuur is de klachtenprocedure in de vorm van een processchema weergegeven. Onder de figuur worden de verschillende stappen toegelicht, waarbij nader wordt ingegaan op de vereisten uit de Awb en voorbeelden uit de praktijk.



Figuur 3. Algemene beschrijving externe klachtenprocedure (Samengesteld op basis van interviews en literatuur, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

Er is geen vaste (wettelijke) termijn voor het afronden van de externe klachtenprocedure. De meeste ombudsvoorzieningen proberen klachten zo snel mogelijk af te ronden en hanteren een termijn van bijvoorbeeld vier of zes weken. Het is vaak van de klacht en het onderzoek afhankelijk hoe snel deze kan worden afgehandeld. Zo is de doorlooptijd bij een klacht met een hoorzitting vaak groter dan wanneer een klacht alleen met dossieronderzoek kan worden afgehandeld.

1. Het ontvangen van klachten.

Een burger kan bij een ombudsvoorziening op verschillende manieren een klacht indienen. De wet schrijft voor dat een klacht schriftelijk moet worden ingediend (9.1.2). Dit betekent concreet dat een klacht per brief of e-mail moet worden ingediend. Het is echter ook toegestaan een klacht mondeling in te dienen, deze dient dan echter wel – al dan niet gezamenlijk – op schrift te worden gesteld.

Uit het praktijkonderzoek, bestaande uit een analyse van gegevens uit de jaarverslagen en verificatie van gesprekken met ombudsvoorzieningen, blijkt dat klachten schriftelijk (brief en e-mail) of mondeling (tijdens een spreekuur of telefonisch) worden ingediend. Mondelinge klachten worden op schrift gezet, wie dit doet is afhankelijk van de ombudsvoorziening. De keuze hiervoor is volledig neergelegd bij de ombudsvoorziening zelf en niet voorgeschreven in het extern klachtrecht.

Op basis van de gegevens van meer dan 20 verschillende ombudsvoorzieningen en de gegevens van de Nationale ombudsman is een overzicht opgesteld van de wijze waarop klachten worden ingediend. In de onderstaande tabel zijn de resultaten hiervan samengevat.

Tabel 3. Overzicht ingediende klachten naar binnenkomst (Analyse jaarverslagen ombudsvoorzieningen, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

Gemeenten	Spreekuur	Telefonisch	Schriftelijk	Totaal
G4 Gemeenten	30%	8%	62%	100%
Grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners)	28%	41%	31%	100%
Middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 100.000 inwoners)	32%	4%	64%	100%
Kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners)	26%	20%	54%	100%
Nationale ombudsman	0%	0%	100%	100%

Uit de tabel en de analyse van de onderzoeksgegevens komt naar voren dat:

- De meeste klachten schriftelijk (e-mail of brief) worden ingediend bij ombudsvoorzieningen. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat bepaalde ombudsvoorzieningen alleen schriftelijk ingediende klachten in behandeling nemen. Daarnaast wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om klachten digitaal in te dienen via e-mail of digitaal formulier.
- Lokale ombudsvoorzieningen nemen klachten ook mondeling aan tijdens het spreekuur of telefonisch. De ombudsvoorziening zorgt dan voor vastlegging van de klacht op papier. Bij de Nationale ombudsman is deze mogelijkheid er niet. Wanneer een burger niet in staat is om de klacht op papier te zetten, ondersteunt de Nationale ombudsman hierbij overigens wel.

2. Beoordelen van de klacht - Doorverwijzen

Van iedere klacht wordt beoordeeld of deze door de ombudsvoorziening in behandeling kan worden genomen. Hierbij wordt getoetst of:

- De ombudsvoorziening bevoegd is om de klacht in behandeling te nemen.

Sommige klachten die worden ingediend hebben betrekking op een niet-gemeentelijk bestuursorgaan, of op een private instelling, zoals een verzekeringsmaatschappij. Dergelijke klachten kunnen niet door de ombudsvoorziening voor gemeenten in behandeling worden genomen en worden doorverwezen naar de juiste instantie. Voor de Nationale ombudsman kan een deel van deze klachten, wanneer deze van toepassing zijn op andere bestuursorganen, intern worden doorverwezen.

- De klacht ontvankelijk is.

Niet ontvankelijk betekent in juridische termen 'niet vatbaar voor berechting'. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een klacht niet duidelijk is of tegen een besluit nog bezwaar of beroep mogelijk is. In het onderstaande tekstkader zijn de meest gebruikte oorzaken voor het niet ontvankelijk zijn van een klacht samengevat.

Tekstkader 4. Oorzaken voor het niet ontvankelijk zijn van klachten (Analyse interviews en jaarverslagen ombudsvoorzieningen, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III)

- Er is niet voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. De burger moet de klacht eerst kenbaar maken bij de betreffende gemeente.
- Een bestuursrechtelijke voorziening staat open. Dit betekent dat de burger nog in bezwaar of beroep kan gaan tegen een besluit.
- Het betreft algemeen regeringsbeleid of beleid van het bestuursorgaan.
- Te late indiening van een klacht. In principe staat hiervoor in de wet een termijn van 1 jaar. Voor klachten over gedragingen die meer dan een jaar geleden plaatsvonden wordt bekeken in hoeverre deze nog kunnen worden behandeld. De wet sluit het in behandeling nemen van een klacht ouder dan één jaar namelijk niet uit.
- Overige redenen, bijvoorbeeld wanneer de klacht niet duidelijk op schrift staat.

Uit de gesprekken met de Nationale ombudsman en deskundigen van andere gemeentelijke ombudsvoorzieningen blijkt dat gemiddeld 60% van de klachten niet in behandeling kan worden genomen. Hiervan wordt circa 40% veroorzaakt door het niet bevoegd zijn van de ombudsvoorziening; 20% van de klachten is niet ontvankelijk.

Alle ombudsvoorzieningen geven aan burgers te ondersteunen wanneer een klacht niet in behandeling kan worden genomen. Over het algemeen wordt hierbij volstaan met een doorverwijzing naar de betreffende instantie of een uitleg over welke stappen verder mogelijk zijn.

Het komt voor dat een ombudsvoorziening toch tot actie overgaat ook al is deze niet bevoegd of is de klacht formeel niet ontvankelijk. In een dergelijke situatie kan (en mag) de ombudsvoorziening besluiten over te gaan tot een gerichte doorverwijzing (inclusief monitoring) of een actie van de medewerker van de ombudsvoorziening. Het gaat hierbij vaak om acute problemen zoals een dreigende uitzetting uit een woning, schrijnend leed of wanneer een snelle oplossing mogelijk is. Dit komt beperkt voor, minder dan 5% van het aantal klachten, en meestal kan worden volstaan met een telefoontje naar een ambtenaar of private voorziening om het probleem op te lossen.

In een aantal uitzonderlijke gevallen mag een ombudsvoorziening weigeren om een klacht van een burger te behandelen, ook al is sprake van een ontvankelijke klacht waarvoor de voorziening bevoegd is. Deze zogenaamde uitzonderingen op de behandelplicht (Artikel 9:23 Awb), worden door ombudsvoorzieningen slechts zeer beperkt gebruikt. Uit de gesprekken met de Nationale ombudsman en andere gemeentelijke ombudsvoorzieningen, blijkt dat het dan gaat om zeer uitzonderlijke situaties. Genoemde voorbeelden zijn klachten met een zeer gering belang, of klachten waarvan de indieningstermijn ruimschoots is verlopen. Behandeling van de klacht heeft dan nog weinig zin, omdat betrokken ambtenaren zijn vertrokken of de zaak niet meer actueel is.

3. Vooronderzoek

Wanneer de klacht ontvankelijk is en de ombudsvoorziening bevoegd is, wordt een vooronderzoek uitgevoerd. In het vooronderzoek wordt, vaak in overleg met de klager, de klacht verder uitgewerkt en beschreven. Hierbij wordt specifiek gemaakt welke instantie en/of welke persoon hiervoor verantwoordelijk is. Op welke wijze de klacht via het intern klachtrecht is behandeld, ofwel hoe is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste (art. 9:20 Awb). Uit het praktijkonderzoek blijkt bovendien dat veel ombudsvoorzieningen in het vooronderzoek al nagaan welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden.

Kortom alle basisgegevens worden verzameld en op hoofdlijnen beoordeeld, naast het opvragen en doornemen van de relevante stukken. Ombudsvoorzieningen geven aan dat een (klein) aantal klachten in deze fase wordt opgelost. De meeste klachten gaan echter door naar de onderzoeksfase. Ook hiervoor geldt dat er altijd naar wordt gestreefd een klacht zo snel mogelijk op te lossen.

4. Onderzoek

Het onderzoek is erop gericht om inzicht te krijgen in de klacht en de achterliggende oorzaken. Het onderzoek vindt plaats op basis van het principe van 'hoor en wederhoor.' Hieraan wordt over het algemeen als volgt invulling gegeven:

□ *Het opvragen van de dossiers*

De ombudsvoorziening vraagt dossiers op bij de gemeente om een volledig beeld van de klacht te krijgen. De stukken worden doorgenomen en achtergrondinformatie wordt geanalyseerd. Hierdoor ontstaat vaak al een goed beeld van de klacht en kan de ombudsvoorziening soms zelfs al tot een oordeel komen. Wanneer er echter nog onduidelijkheden zijn worden aanvullende vragen gesteld.

□ *Het stellen van aanvullende vragen*

In aanvulling op het dossieronderzoek wordt contact opgenomen met de betrokken partijen. Hierbij worden de eerste bevindingen gerapporteerd en de nodige aanvullende vragen gesteld. Over het algemeen wordt hierbij telefonisch contact opgenomen, maar sommige ombudsvoorzieningen geven de voorkeur aan het schriftelijk stellen van vragen. Op basis van de antwoorden op de vragen kan de ombudsvoorziening vaak al tot een oordeel of een oplossing komen. Eventueel wordt bepaald welke vervolgstappen nog nodig zijn.

□ *Het houden van een hoorzitting*

Hoorzittingen worden meestal gehouden in aanwezigheid van beide partijen: de klager en de beklagde. Soms kan een klacht in deze fase worden opgelost, maar dit is niet het doel van de hoorzitting. Doel is om beide partijen hun standpunt te laten uitleggen

zodat de ombudsman of commissie, maar ook deelnemende partijen helder voor ogen staat waarover de klacht gaat. Een hoorzitting is overigens niet altijd onderdeel van de onderzoeksprocedure. Een vooronderzoek of bemiddeling kan voldoende zijn.

Uit de gesprekken met de Nationale ombudsman en deskundigen van andere gemeentelijke ombudsvoorzieningen blijkt dat de hoorzitting een goed instrument is om tot de kern van de klacht en eventueel de gewenste oplossing te komen. Door het zichtbaar maken van gedrag en lichaamstaal kunnen de ombudsman/commissieleden veel eenvoudiger tot een goed oordeel komen.

5. Beoordelen interventie - Bemiddelen

Op basis van het onderzoek kan de ombudsvoorziening bepalen of en zo ja op welke wijze interventie nodig is. Een belangrijk deel van de terechte klachten wordt opgelost door erkenning van de fout en excuses aan de klager. Interventie van de ombudsvoorziening is dan niet nodig en de klacht kan worden afgerond door het opstellen van een rapportage.

Uit de gesprekken met de Nationale ombudsman en deskundigen van andere gemeentelijke ombudsvoorzieningen blijkt dat voor bepaalde klachten concrete actie nodig is om deze op te lossen. Bijvoorbeeld wanneer een verzoek alsnog in behandeling moet worden genomen of klachten regelmatig voorkomen en dus een structurele maatregel in de organisatie nodig is. De ombudsvoorziening houdt dan bij of de gemaakte afspraken ook worden nagekomen.

In sommige situaties is er geen voor de hand liggende oplossing voor een klacht. De oplossing kan dan alleen door bemiddeling worden bereikt. Hierbij wordt door middel van een gesprek met beide partijen geprobeerd het probleem te bespreken en wordt er gezocht naar een voor beide partijen bevredigende oplossing. Lokale ombudsvoorzieningen passen bemiddeling in toenemende mate toe. De Nationale ombudsman heeft reeds enige tijd ervaring met het toepassen van bemiddeling en de zogenaamde “ombudsbemiddeling” ontwikkeld.

Tekstkader 5. Bemiddeling is geen mediation (Handreiking mediation: 'Een luisterend oor', ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010).

Bemiddeling is een instrument in opkomst bij lokale voorzieningen en kent een aantal overeenkomsten met het instrument 'mediation'. Bemiddeling is echter geen mediation en een aantal voorzieningen geeft dat ook expliciet aan: zo zal men aansturen op een oplossing en het oplossen van het probleem niet aan de twee partijen zelf overlaten. Doordat van de ombudsman/commissielid een oordeel wordt verwacht, kan binnen de klachtbehandeling niet over zuivere mediation worden gesproken.

6. Rapportage

Uit de interviews met ombudsvoorzieningen is gebleken dat zij (informeel) contact onderhouden met de klager en de beklagde. Deze worden mondeling op de hoogte gesteld van de bevindingen en de afspraken die zijn gemaakt. De ombudsvoorziening is daarnaast verplicht zijn onderzoek te beëindigen met een openbaar rapport (artikel 9.36 Awb). Hierin moet worden gerapporteerd over de bevindingen van de ombudsvoorziening. Hierbij dient, eveneens conform de Awb, te worden aangegeven welke behoorlijkheidsnorm(en) zijn geschonden. Ombudsvoorzieningen maken hierbij gebruik van de lijst met behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman door de jaren heen heeft ontwikkeld en gesystematiseerd. De behoorlijkheidsnormen die het meest worden genoemd zijn voortvarendheid, actieve en adequate informatieverstrekking en administratieve nauwkeurigheid.

Naast de bevindingen van de ombudsvoorziening en de behoorlijkheidsnormen worden de gemaakte afspraken vastgelegd en eventueel (niet-bindende) aanbevelingen gedaan om dergelijke klachten in de toekomst te voorkomen. Rapportages worden vormgegeven als:

- Een brief over de afronding van het onderzoek.
Wanneer uit het vooronderzoek of tijdens het onderzoek blijkt dat een oplossing snel mogelijk is wordt de burger hierover geïnformeerd met een brief. Verder onderzoek is dan niet nodig en er is geen aanleiding om een onderzoeksrapport hiervoor op te stellen.
- Een onderzoeksrapport.
Wanneer er met tussenkomst van de ombudsman niet snel een oplossing wordt gevonden en de klacht verder wordt onderzocht, dan worden de bevindingen vastgelegd in een onderzoeksrapport. De Nationale ombudsman hanteert voor onderzoeksrapporten een vaste indeling¹⁶. Een onderzoeksrapport wordt toegestuurd aan de klager, de klaagde en het bestuursorgaan (doorgaans burgemeesters en wethouders).

In de wet (artikel 9.36 Awb) is voorgeschreven dat de rapportages op verzoek beschikbaar worden gesteld. Uit de interviews met ombudsvoorzieningen en gemeenten blijkt dat hieraan wordt voldaan. Een aantal ombudsvoorzieningen – waaronder de Nationale ombudsman – plaatst alle onderzoeken geanonimiseerd op de website. Bovendien zijn samenvattingen van de uitgevoerde onderzoeken vaak onderdeel van het jaarverslag. Bij dit laatste geldt dat niet alle ombudsvoorzieningen dit consequent uitvoeren. Het jaarverslag wordt toegestuurd aan de gemeenteraad.

4.2 Onderzoek uit eigen beweging

De gemeentelijke ombudsman kan naast onderzoek naar aanleiding van een klacht, tevens onderzoek doen uit eigen beweging (art. 9:26 Awb). Een onderzoek uit eigen beweging wordt gestart naar aanleiding van signalen uit de samenleving die de voorziening bereiken. Er is dan niet specifiek sprake van één verzoeker, maar bijvoorbeeld van een reeks van meldingen waar meerdere mensen mee te maken hebben.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat slechts enkele ombudsvoorzieningen van deze in de wet geboden mogelijkheid gebruik maken. Dit zijn de Nationale ombudsman, de ombudsmannen van de G4 en de ombudsman van Groningen, maar mogelijk dat ook nog een enkele andere ombudsvoorziening hiervan gebruik maakt. Zij geven zelf aan dat dit te maken kan hebben met het aanzien en de status die zij als ombudsman bezitten, maar ook met het eigen budget dat zij zelfstandig kunnen inzetten. Dit is bij kleinere ombudsvoorzieningen minder het geval.

Tekstkader 6. Voorbeelden van onderzoeken uit eigen beweging (Uit interviews en jaarverslagen ombudsvoorzieningen, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III.).

- Handhaving door gemeenten – Nationale ombudsman
- Overlast (loslopende) honden – Ombudsman Groningen
- Aanscherping protocol (onaangekondigde) huisbezoeken – Ombudsman Groningen
- Aanvullende maatregelen inzake behandeling bezwaarschriften – Ombudsman Groningen
- Re-integratie: een moeizaam traject – Ombudsman Amsterdam
- Versterking klachtbehandeling nodig en mogelijk – Ombudsman Amsterdam

¹⁶ Deze indeling is als volgt: samenvatting, klacht, achtergrond, onderzoek, bevindingen, beoordeling en (eventueel) aanbevelingen.

4.3 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De regelgeving in de praktijk

Een ombudsvoorziening dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn. Voor de gemeentelijke ombudsvoorziening bevat de Gemeentewet enkele waarborgen:

- De gemeentelijke ombudsvoorziening wordt voor een vaste periode van zes jaar door de gemeenteraad benoemd en kan slechts op een aantal in de wet vermelde gronden tussentijds worden ontslagen of op non-activiteit worden gesteld (artikel 81q).
- Een ombudsman mag niet tegelijkertijd bepaalde andere functies vervullen die zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid in gevaar zouden kunnen brengen. Een ombudsman mag niet tevens burgemeester zijn (artikel 68, eerste lid, Gemeentewet), noch wethouder (artikel 36b, eerste lid), raadslid (artikel 13, eerste lid) of lid van de lokale rekenkamer (artikel 81f, eerste lid).
- Het personeel moet op voordracht van de ombudsman worden benoemd (artikel 81t). Niemand kan de ombudsman algemene of bijzondere instructies geven en zijn personeel werkt uitsluitend onder zijn aanwijzingen. Zij mogen daarnaast niet tevens werken voor een bestuursorgaan waarover de ombudsman klachten te behandelen kan krijgen.

In de gesprekken met de ombudsvoorzieningen en gegevens uit jaarverslagen en verslagen van raadsvergaderingen is nagegaan in hoeverre aan de eisen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsman wordt voldaan. Volgens de geïnterviewde ombudsvoorzieningen zijn deze eisen voor hen duidelijk en geven ze geen ruimte voor interpretatie. Alle geïnterviewde ombudsvoorzieningen geven aan te voldoen aan de bovenstaande punten. Daarnaast blijkt uit het onderzoek (zie bijlage III voor geraadpleegde bronnen) dat dit beeld klopt. Aandachtspunten voor wat betreft de praktische uitvoering hiervan zijn dan ook niet uit het onderzoek naar voren gekomen.

Opgemerkt dient te worden dat in het onderzoek twee situaties naar voren zijn gekomen, waarbij de onafhankelijkheid van de ombudsinstantie in het geding was. Het gaat hier in beide gevallen om kleine ombudsvoorzieningen, die gedeeltelijk gebruik maken van faciliteiten van de gemeente. In de ene situatie had een interne klachtcoördinator van de gemeente, ter ondersteuning van de ombudsvoorziening, niet alleen de intake maar ook delen van het dossier voorbereid. Het andere geval betreft een wethouder uit een aangesloten gemeente die zitting had in de regionale ombudscommissie. Dit is in strijd met artikel 36b, eerste lid. Beide situaties zijn inmiddels opgeheven.

De perceptie van de burger

Uit het onderzoek onder burgers blijkt dat zij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid wisselend beoordelen. In het onderstaande tekstkader zijn hiervan enkele voorbeelden opgenomen.

Tekstkader 7. Quotes uit de burgerenquête over onafhankelijkheid en onpartijdigheid (Enquête onder 54 burgers, die recentelijk een klacht indienden bij een ombudsvoorziening)

Reactie van burgers bij vragen 7 en 8 van de enquête. De antwoorden geven impliciet of expliciet aan hoe de onafhankelijkheid door de geïnterviewde positief dan wel negatief wordt gepercipieerd.

Quote 1: 'De ombudsman doet zijn/haar best maar zit tussen twee vuren. Hij wil de klant helpen, maar wordt 'gestuurd' door de leidinggevende in de gemeente. Een gemeentelijke ombudsman kan niet onpartijdig en neutraal zijn.'

Quote 2: 'Ik heb de indruk dat de ombudsman van de gemeente ... zich laat sturen door BenW. De Nationale ombudsman lijkt meer onpartijdig.'

Quote 3: 'De ombudsman houdt de gemeente scherp. Mijn ervaring is dat de gemeente de rol van de ombudsman erg serieus neemt en op die manier het werk verbetert.'

Quote 4: 'Als de eigen gemeente niet in staat blijkt te zijn de klachten van burgers zelf op een fatsoenlijke en adequate manier af te handelen, is het een geruststelling dat burgers terecht kunnen bij de Nationale ombudsman.'

Quote 5: 'Pas sinds ik een klacht heb ingediend bij de Nationale ombudsman wordt mijn klacht door de gemeente serieus genomen. Mijn indruk is dat de Nationale ombudsman meer onpartijdig is. Overigens is mijn klacht nog niet afgehandeld.'

Als verklaring voor deze percepties van burgers werden in de gesprekken met de ombudsvoorzieningen de volgende omstandigheden genoemd die bij lokale (kleine) ombudsvoorzieningen soms voorkomen:

- De ombudsman of commissie is niet direct (telefonisch) benaderbaar. De bereikbaarheid van de ombudsvoorziening verloopt dan via de gemeente.
- Er is geen onafhankelijke website of e-mailadres. Informatie over de ombudsvoorziening is dan uitsluitend te verkrijgen op de website van de gemeente.
- Er is geen eigen locatie en burgers moeten naar het gemeentehuis voor hun klacht. De burger kan het gevoel krijgen dat de voorziening niet onafhankelijk werkt.
- Een medewerker van de ombudsvoorziening is gedetacheerd vanuit de gemeente.
- Een interne klachtencoördinator verzorgt de intake van een externe klacht. De kans bestaat dan dat een klacht twee keer, via het interne klachtrecht en via het externe klachtrecht, door dezelfde persoon in ontvangst wordt genomen.
- Bij ziekte van een lid van de ombudsvoorziening wordt een medewerker van de gemeente ingezet voor secretariële werkzaamheden.

Deze omstandigheden zijn volledig in overeenstemming met de eisen uit de gemeentewet, omdat het uitsluitend gaat om de facilitaire ondersteuning van de ombudsvoorziening. Ondanks dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid juridisch niet in het geding zijn kan dit in de beleving van de burger anders overkomen. Aandacht hiervoor blijft daarom nodig.

4.4 Omgaan met weerstanden van gemeenten – Sterke arm bevoegdheid

In het onderzoek is gesproken met gemeenteambtenaren¹⁷ en bestuurders over hun ervaring met ombudsvoorzieningen en het daarbij voorkomen van weerstand. Hieruit blijkt dat een externe klacht een stevige impact heeft binnen de ambtelijke organisatie. De klacht dient immers bestuurlijk te worden behandeld, waarbij de ambtelijke organisatie (teammanager en directeur) betrokken zijn. Er vindt daarnaast ook regelmatig een evaluatie plaats van de interne klachtbehandeling. Er wordt veelal aangenomen dat fouten in de interne behandeling zorgen voor externe klachten.

Uit deze gesprekken blijkt dat er wel eens wat weerstand kan bestaan bij ambtenaren en bestuurders om deel te nemen aan een hoorzitting. Ook uit de interviews met de ombudsvoorzieningen is gebleken dat ambtenaren en bestuurders in incidentele gevallen in eerste instantie niet wilden deelnemen aan een hoorzitting. Door uitleg van de ombudsvoorziening of van de leidinggevende neemt de weerstand af en begrijpt de ambtenaar het nut van een hoorzitting, waardoor de ambtenaar uiteindelijk altijd wel naar de hoorzitting komt. In het onderstaande tekstkader zijn enkele voorbeelden ter illustratie hiervan opgenomen.

Tekstkader 8. Voorbeelden van weerstand bij Extern klachtrecht (Uit interviews met bestuurders en ambtenaren, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III).

In de interviews met lokale ombudsvoorzieningen is een aantal anekdotes aan bod gekomen over reacties van bestuurders op de oproep tot verschijnen op een hoorzitting:

Voorbeeld 1. Een burgemeester weigert in eerste instantie te verschijnen op een hoorzitting over een klacht die op hemzelf is gericht. De ombudsvoorziening moet alle (juridische) zeilen bijzetten om de burgemeester zelf te laten verschijnen. De burgemeester verschijnt op de zitting. De afloop is voor alle betrokkenen bevredigend.

Voorbeeld 2. Een bestuurder krijgt lucht van een klacht die op hemzelf is gericht en geeft bij een lokale ombudsman aan dat wanneer de klacht in behandeling zal worden genomen, de werksfeer tussen de ombudsman en de bestuurder voor altijd zal zijn aangetast. De ombudsman neemt de klacht echter gewoon in behandeling en rond de procedure naar tevredenheid van betrokken partijen af.

De Nationale ombudsman kent de zogenaamde ‘sterke-arm-bevoegdheid’. Dit wil zeggen dat hij mensen kan dwingen om te verschijnen voor een hoorzitting. De sterke-arm-bevoegdheid is niet aan de lokale ombudsvoorzieningen toegekend, omdat het een zware bevoegdheid is en de noodzaak van toekenning ervan niet was gebleken. Voor de inwerkingtreding van de wet konden de toen werkende lokale ombudsvoorzieningen hun werk kennelijk doen zonder erover te beschikken. Bovendien had de Nationale ombudsman deze bevoegdheid ook nog nooit hoeven te gebruiken.

In deze situatie is tot op heden niets gewijzigd. De Nationale ombudsman heeft de bevoegdheid nog steeds niet hoeven te gebruiken en de lokale ombudsvoorzieningen geven aan over voldoende andere mogelijkheden te beschikken. Volgens de Nationale ombudsman is het beschikbaar hebben van de bevoegdheid wel een goede zaak, omdat het een stok achter de deur is.

¹⁷ Uit het oogpunt van privacy is niet gesproken met de ambtenaren die het onderwerp van een klacht waren, maar met de betrokken klachtencoördinator die de afhandeling van de externe klacht intern uitzet en regelt.

4.5 Opvolging van (niet-bindende) adviezen van ombudsvoorzieningen

In de interviews met de ambtenaren en bestuurders van gemeenten is specifiek ingegaan op de wijze waarop met de rapportage van ombudsvoorzieningen (in de vorm van een brief of rapport) wordt omgegaan. Hierin kunnen (niet-bindende) adviezen zijn opgenomen om klachten in de toekomst te voorkomen. Deze adviezen hebben vaak betrekking op het verbeteren van de communicatie en contacten tussen gemeente en burger. In het onderstaande tekstkader zijn hiervan enkele veel voorkomende voorbeelden van aanbevelingen opgenomen.

Tekstkader 9. Voorbeelden van aanbevelingen van ombudsvoorzieningen (Analyse jaarverslagen en onderzoeken ombudsvoorzieningen, voor uitgebreide bronverwijzing zie bijlage III)

- Wijzigingen in procedures van gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het sneller contact opnemen met de burger of het verkorten van de behandeltermijnen.
- Aanpassen van ICT-systemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om fouten bij het uitbetalen van uitkeringen of het innen van belasting.
- Wijzigen van standaardbrieven. Dit naar aanleiding van klachten over de onbegrijpelijke (standaard) brieven van de gemeente aan haar burgers.
- Aanpassingen in contracten van gemeentelijke diensten. Bijvoorbeeld onduidelijkheid over omschrijvingen betreffende huishulp in Wmo contracten.
- Wijzigen van procedures met betrekking tot privacy. Bijvoorbeeld documenten die zonder overleg worden doorgestuurd. De klager beschouwde dit als schending van zijn privacy.
- Registratie van binnenkomst van klachten.
- Het instellen van een klachtcoördinator per gemeente die als aanspreekpunt fungeert.
- Een betere bejegening van de burger en het sneller contact opnemen met de burger.
- Het consequent toepassen van wederhoor in klachtenprocedures.

Na de aankondiging dat een klacht in behandeling is genomen door een ombudsvoorziening, worden de betrokken ambtenaar en afdeling van een gemeente op de hoogte gehouden van de voortgang. Na afronding wordt gerapporteerd aan het college van B&W. Deze ontvangt bovendien het jaarverslag dat in de gemeenteraad wordt besproken.

Wethouders waarmee is gesproken in het kader van dit onderzoek geven aan dat behandeling van de rapportage van de ombudsvoorzieningen structureel plaatsvindt. Het maakt voor een wethouder verschil of de klacht betrekking heeft op zijn/haar portefeuille. In dat geval heeft de wethouder een directe taak bij de coördinatie van het uitvoeren van de aanbeveling. Hierbij wordt intern, met de directeur, afdelingshoofd en betrokken teamleider of ambtenaar en de interne klachtcoördinator gekeken welke acties er moeten worden uitgezet. De directeur of het afdelingshoofd van het betreffende beleidsterrein draagt hierbij zorg voor de opvolging van de aanbeveling.

Uit de interviews gehouden in dit onderzoek valt op te maken dat gemeenten die zijn aangesloten bij een lokale ombudsman of commissie vaker contact hebben met de ombudsvoorziening over de voortgang en aanpassingen, dan gemeenten die zijn aangesloten bij een Nationale ombudsman. De lokale ombudsvoorziening wordt sneller gevraagd om de aanbeveling persoonlijk te komen toelichten. Een belangrijke reden is dat de contacten met de lokale ombudsvoorziening directer zijn. Ook heeft een lokale ombudsvoorziening meer zicht op de gemeentelijke situatie.

Tekstkader 10. Evaluatie onderzoeksvragen hoofdstuk 4

1. *In welke mate komen er bij de ombudsvoorzieningen klachten binnen, die bij een andere ombudsvoorziening belegd dienen te worden?*
 Uit de gesprekken met de Nationale ombudsman en deskundigen van andere gemeentelijke ombudsvoorzieningen blijkt dat gemiddeld 60% van de klachten niet in behandeling kan worden genomen. Hiervan wordt circa 40% veroorzaakt door het niet bevoegd zijn van de ombudsvoorziening. 20% van de klachten is niet ontvankelijk.
 Uit het onderzoek komt naar voren dat de Nationale ombudsman relatief meer klachten binnen krijgt waarvoor hij niet bevoegd is. Dit loopt op tot 50% van de binnengekomen klachten (jaarverslag Nationale ombudsman). Dit heeft waarschijnlijk te maken met de publiciteit die de Nationale ombudsman maakt via spotjes op de nationale televisie, waardoor de burger zich makkelijk tot hem richt.
2. *Wat is de kwaliteit van de klachten? Hoe vaak zijn aanvullende gegevens nodig?*
 Als gekeken wordt naar de bevoegdheid (juiste orgaan) en de ontvankelijkheid (correcte voorgeschiedenis en omschrijving) valt 60% van de eerste klachten af door het niet voldoen aan deze eisen. Wanneer wordt gekeken naar de klachten die deze twee toetsen doorstaan, dan zijn er slechts incidenteel aanvullende gegevens nodig.
3. *Welke instrumenten worden ingezet door de ombudsvoorzieningen?*
 Er worden verschillende instrumenten ingezet bij de klachtbehandeling. Er worden (telefoon)gesprekken gevoerd, dossiers opgevraagd en e-mails verstuurd om aanvullende vragen te stellen. Indien hiermee niet tot een oplossing kan worden gekomen, wordt een uitgebreid onderzoek uitgevoerd. Hierbij wordt veel gebruik gemaakt van bemiddeling en gezamenlijk horen.
4. *Hoe vaak komt onderzoek uit eigen beweging voor?*
 Dit komt bij lokale ombudsvoorzieningen niet vaak voor. Alleen de Nationale ombudsman en de grotere ombudsvoorzieningen geven aan hier sporadisch gebruik van te maken. Het gaat hier dan echt om een incidenteel onderzoek, bijvoorbeeld eens in de 2 jaar. De Nationale ombudsman voert meerdere keren per jaar onderzoek uit eigen beweging uit.
5. *De wet biedt de mogelijkheid om de partijen bij een klacht apart te horen of gezamenlijk. Bij een gezamenlijke behandeling kan een vorm van mediation worden gebruikt. Is dat een methodiek die gebruikt wordt in dit verband?*
 Bemiddeling wordt in toenemende mate toegepast door lokale ombudsvoorzieningen en kent een aantal overeenkomsten met het instrument 'mediation'. Bemiddeling is echter geen mediation en een aantal voorzieningen geeft dat ook expliciet aan. Zie tekstkader 5.
6. *Wordt er door partijen gereageerd op bevindingen van de ombudsman en wat is de aard van de reactie?*
 Er wordt door het college van B en W gereageerd op de aanbevelingen van de ombudsman zoals wettelijk is voorgeschreven. Hierin wordt aangegeven wat er met de aanbevelingen van de ombudsman zal gebeuren.
7. *Welke termijnen worden aangehouden voor het afronden van de procedure?*
 Er wordt geen standaardtermijn aangehouden. Als richtlijn wordt meestal 6 weken gebruikt. Echter, bij hoorzittingen en uitgebreide dossieronderzoeken kan dit langer zijn.
8. *Waar vindt de terinzagelegging van het rapport plaats?*
 Rapporten van de klachtbehandeling kunnen altijd worden opgevraagd bij de ombudsvoorzieningen. Sommige ombudsvoorzieningen – zoals de Nationale Ombudsman – plaatsen onderzoeken op de website of laten deze onderdeel uitmaken van het jaarverslag.
9. *Zijn de vereisten van behoorlijkheid voldoende concreet en duidelijk geformuleerd in het rapport?*
 De geïnterviewde ombudsvoorzieningen geven aan in de meeste gevallen de lijst van behoorlijkheidsnormen, zoals de Nationale ombudsman deze heeft opgesteld, te gebruiken. Uit een beoordeling van de rapporten blijkt dat deze vaak letterlijk worden genoemd.

Tekstkader 10 (vervolg) Evaluatie onderzoeksvragen hoofdstuk 4

10. *Op welke wijze borgen de decentrale ombudsvoorzieningen de kwaliteit, de onafhankelijkheid en de professionaliteit?*

Aan de wettelijke eisen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het personeel wordt voldaan. Volgens de geïnterviewde ombudsvoorzieningen zijn deze eisen voor hen duidelijk. Ombudsvoorzieningen die gebruik maken van faciliteiten en secretariële ondersteuning van de gemeenten moeten aandacht hebben voor de perceptie van burgers.
11. *In hoeverre hebben de acties van ombudsvoorzieningen geleid tot (concrete) beleidswijzigingen?*

Deze wijzigingen zijn vooral procedureel van aard. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden op pagina 27.
12. *In hoeverre heeft het tot stand komen van decentrale klachtenvoorzieningen tot een kwaliteitsverbetering van het intern klachtrecht geleid?*

Ombudsvoorzieningen en gemeenten geven aan dat het extern klachtrecht als feedback-loop werkt voor intern klachtrecht. Dit effect heeft geleid tot een kwaliteitsverbetering.
13. *Wat is de rol van de ambtenaar in het geheel? Hoe ervaart deze de klachtenprocedure?*

Respondenten geven aan dat ambtenaren vrijwel altijd meewerken aan onderzoeken en op de hoogte zijn van de verplichting om inlichtingen te verschaffen aan de ombudsvoorziening. In de interviews met ombudsvoorzieningen zijn geen voorbeelden genoemd van gevallen waarin de ambtenaar geen inlichtingen wilde verschaffen. Door goed overleg met betreffende afdelingshoofden en ambtenaren wordt medewerking gestimuleerd.
14. *Is het voor de burger duidelijk bij wie hij moet zijn?*

Uit de burgerenquêtes en de interviews met ombudsvoorzieningen blijkt dat de meeste burgers de weg naar de ombudsvoorziening weten te vinden. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat veel klachten (60%) worden doorverwezen omdat de ombudsvoorziening hier niet bevoegd is of de klacht niet ontvankelijk is (zie ook onderzoeksvraag 1 van dit tekstkader).
15. *Functioneren de doorzendverplichtingen goed? Krijgt de burger hierover bericht?*

Het doorzenden zelf werkt goed. Burgers geven echter wel aan dat met het doorzenden de indruk kan worden gewekt dat de klacht ontvankelijk is, terwijl deze alleen wordt doorgestuurd. De doorsturende instantie toetst de ontvankelijkheid niet. Voor de burger is dit niet altijd duidelijk.

5 Conclusies

1. *In Nederland bestaat een landelijk dekkend netwerk van ombudsvoorzieningen. Het merendeel van de gemeenten (ruim 65%) is aangesloten bij de Nationale ombudsman.*

Het landelijk dekkend netwerk van ombudsvoorzieningen bestaat uit de Nationale Ombudsman en 55 lokale ombudsvoorzieningen (ombudsman of ombudscommissie). Van de in totaal 430 gemeenten zijn 284 gemeenten (66%) aangesloten bij de Nationale ombudsman en hebben 55 gemeenten (inclusief de G4) een eigen ombudsvoorziening. De overige 91 gemeenten zijn hierbij aangesloten. Van alle gemeenten laat 34% het extern klachtrecht dus uitvoeren door een lokale ombudsvoorziening.

2. *Op basis van een indicatieve raming zijn er in 2009 in Nederland circa 8.500 klachten ingediend over gemeenten bij ombudsvoorzieningen.*

Klachten worden schriftelijk (per e-mail of brief) of mondeling (telefonisch of tijdens een spreekuur) ingediend. Alle klachten worden conform de wet – al dan niet met hulp van de ombudsvoorziening – op schrift gesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat ruim 60% van de ingediende klachten niet door ombudsvoorzieningen in behandeling kan worden genomen. De belangrijkste oorzaak (40%) hiervoor is dat de klachten geen betrekking hebben op de gemeente maar bijvoorbeeld van toepassing zijn op een verzekeringsinstelling. Daarnaast is 20% van de klachten niet ontvankelijk, omdat bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan de kenbaarheidsvereisten of omdat er nog beroep open staat.

3. *De lokale ombudsvoorzieningen voldoen conform de gemeentewet aan de eisen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Niettemin geeft de wijze waarop ombudsvoorzieningen in de praktijk functioneren (in brede zin), in bepaalde gevallen aanleiding tot twijfels bij burgers over hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid.*

De – in de gemeentewet – opgenomen eisen, die worden gesteld aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een ombudsman of ombudscommissie, worden nageleefd. Ditzelfde geldt voor het personeel van de lokale ombudsvoorziening. Volgens de in het onderzoek betrokken ombudsvoorzieningen zijn de eisen helder gesteld en uitvoerbaar. Wel is het belangrijk – vooral voor de kleinere ombudsvoorzieningen die gebruik maken van de facilitaire en secretariële ondersteuning door de gemeente - alert te blijven op de gestelde eisen.

Op basis van een beperkte enquête onder burgers en de interviews met ombudsvoorzieningen blijkt dat burgers de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van ombudsvoorzieningen wisselend percipiëren. Vooral wanneer de ombudsvoorziening gehuisvest is bij de gemeente of wanneer een gemeenteamtenaar betrokken is bij de secretariële ondersteuning beïnvloedt dit de perceptie van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

4. *Het proces van het afhandelen van klachten door ombudsvoorzieningen is gestructureerd en leidt over het algemeen tot een snelle interventie (oplossing) en/of rapportage.*

Het proces van het ontvangen van een klacht tot en met de afhandeling en rapportage verloopt bij alle ombudsvoorzieningen op een vergelijkbare wijze, zoals omschreven in de Algemene wet bestuursrecht. Alle ombudsvoorzieningen zijn erop gericht om een klacht via een snelle interventie op te lossen. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt verder onderzoek uitgevoerd. De medewerking aan onderzoeken verloopt over het algemeen goed. Door lokale ombudsvoorzieningen is dan ook aangegeven dat er geen verdere behoefte is aan een zogenaamde sterke-arm-bevoegdheid.

Van de klachten waarvoor een onderzoek is uitgevoerd wordt een onderzoeksrapport opgesteld met daarin eventueel (niet-bindende) aanbevelingen. De rapportages worden toegestuurd aan alle betrokkenen en het betrokken bestuursorgaan.

5. *De huidige werkwijze en procedures zijn gericht op een zorgvuldige en dienstverlenende afhandeling van de klachten van burgers. Dit betekent bijvoorbeeld dat ombudsvoorzieningen klachten die niet in behandeling worden genomen actief doorzetten naar de juiste instantie.*

De ombudsvoorzieningen stellen de burger met een klacht centraal. Ondanks dat veel klachten niet door de ombudsvoorziening in behandeling kunnen worden genomen – veel klachten (60%) worden doorverwezen omdat de ombudsvoorziening hier niet bevoegd is of de klacht niet ontvankelijk is – worden burgers wel verder geholpen. Bijvoorbeeld door deze verder te verwijzen of – in schrijnende gevallen – zelfs concreet te helpen. Door deze benadering zijn ombudsvoorzieningen toegankelijk voor burgers. Om deze toegankelijkheid nog verder te verlagen hebben lokale ombudsvoorzieningen, naast een telefonische helpdesk, vaak een (inloop)spreekuur.

6. *De (niet-bindende) adviezen van ombudsvoorzieningen worden over het algemeen door gemeenten overgenomen.*

In een onderzoeksrapport – van een klacht of een onderzoek uit eigen beweging – kunnen (niet-bindende) adviezen worden opgenomen. Uit gesprekken met wethouders en ambtenaren van gemeenten komt naar voren dat deze adviezen vaak leiden tot maatregelen in de gemeentelijke organisatie. Het gaat dan vooral om het aanpassen van procedures, de wijze van het bejegenen van burgers (interne protocollen) of het aanpassen van ICT-systemen.

Uit het onderzoek komt expliciet naar voren dat het intern klachtrecht is geprofessionaliseerd door toepassing van het extern klachtrecht. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot het aanstellen van een interne klachtcoördinator, voor het aanpassen van procedures van klachtbehandeling en het scholen en voorlichten van medewerkers.

Bijlagen

Bijlage I. Behoorlijkheidsnormen Nationale ombudsman

Bijlage II. Doelstellingen project en onderzoeksvragen

Bijlage III. Onderzoeksmethode, -verantwoording en bronverwijzing

Bijlage IV. Online enquête burgers

Bijlage I. Behoorlijkheidsnormen Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Dat doet hij in een klachtprocedure of uit eigen beweging. Bij de behoorlijkheidstoetsing maakt hij gebruik van een lijst met behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. De Behoorlijkheidswijzer geeft een overzicht van de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman hanteert.

Onderstaand zijn de behoorlijkheidsnormen kort weergegeven, een uitgebreide beschrijving hiervan is te vinden in de brochure “behoorlijkheidsnormen” van de Nationale ombudsman <http://www.nationaleombudsman.nl/informatiemateriaal>.

Grondrechten

1. Discriminatieverbod
2. Brief- en telefoongeheim
3. Huisrecht
4. Privacyrecht (op eerbiediging persoonlijke levenssfeer)
5. Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming
6. Andere grond- en mensenrechten

Materiële behoorlijkheid

7. Verbod van misbruik van bevoegdheid
8. Redelijkheid
9. Evenredigheid
10. Coullance
- 11a. Rechtszekerheid (gevolg geven aan rechterlijke uitspraken)
- 11b. Rechtszekerheid (opgewekt vertrouwen)
12. Gelijkheid

Formele behoorlijkheid

13. Onpartijdigheid/verbod van vooringenomenheid
14. Hoor en wederhoor
15. Motivering
16. Fair Play

Zorgvuldigheid: instructienormen

17. Voortvarendheid
18. Administratieve nauwkeurigheid
19. Actieve en adequate informatieverstrekking
20. Actieve en adequate informatieverwerving
21. Adequate organisatorische voorzieningen
- 22a. Correcte bejegening (dienstbaarheid)
- 22b. Correcte bejegening (beleefdheid en fatsoen)
- 22c. Correcte bejegening (eenvoudige hulpvaardigheid)
23. Professionaliteit
24. Bijzondere zorg
25. Goede samenwerking

Bijlage II. Doelstellingen project en onderzoeksvragen

De doelstellingen van het project “Evaluatie Wet extern klachtrecht” kunnen als volgt worden omschreven:

1. Het opstellen van een overzicht voor de huidige situatie – in de vorm van een landkaart – waarin is aangegeven op welke wijze naast de Nationale ombudsman wordt voldaan aan een landelijk dekkende voorziening op decentraal niveau.

Hierbij wordt tevens antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de geografische verdeling van decentrale voorzieningen over NL en waarom is dit zo?
- Op welke wijze zijn de ombudsinstanties benoemd en welke criteria worden gehanteerd?
- Op welke wijze is de ambtelijke ondersteuning geregeld? Is onafhankelijkheid gewaarborgd?

2. Het in kaart brengen van de omvang, de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de decentrale klachtrechtvoorzieningen en hoe de kwaliteitsborging hiervan is ingericht.

Hierbij wordt tevens antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel klachten worden er landelijk ingediend bij ombudsvoorzieningen?
- In welke mate komen er bij de Nationale ombudsman klachten binnen die in eerste instantie bij een decentrale ombudsvoorziening gelegd dienen te worden?
- Op welke wijze borgen de decentrale ombudsvoorzieningen de kwaliteit en onafhankelijkheid?
- Welke instrumenten (zoals rapporten interventiemethode en mediation) worden ingezet door de ombudsvoorzieningen?

3. Het evalueren van de tot nu toe bereikte effecten van de Wet extern klachtrecht en nagaan of, en zo ja op welke wijze, hiermee de effectiviteit van de klachtrechtvoorzieningen kan worden vergroot.

Hierbij wordt tevens antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre hebben de acties van ombudsvoorzieningen geleid tot (concrete) beleidswijzigingen bij decentrale overheden?
- In hoeverre heeft het tot stand komen van de decentrale klachtrechtvoorziening tot een kwaliteitsverbetering van het intern klachtrecht geleid?
- In hoeverre hebben de acties van externe ombudsvoorzieningen geleid tot aanpassingen van de interne klachtrechtvoorziening?
- Is er daarbij een verschil tussen de Nationale en lokale ombudsvoorzieningen? En hoe is dit eventuele verschil te verklaren?
- Burgers, hoe ervaren zij de klachtprocedure?

Bijlage III. Onderzoeksmethode, -verantwoording en bronverwijzing

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een deskstudie en een praktijkonderzoek. Voor de deskstudie is informatie verzameld uit jaarverslagen, websites van ombudsvoorzieningen en verslaglegging van gemeenteraadsvergaderingen en andere onderzoeken over de werkwijze en dienstverlening van ombudsvoorzieningen.

Het praktijkonderzoek is uitgevoerd door het houden van interviews met ombudsvoorzieningen en ervaringsdeskundige bestuurders en ambtenaren van gemeenten. Daarnaast is een beperkte enquête gehouden onder burgers die recente ervaring hebben met ombudsvoorzieningen.

Deskstudie

- *Jaarverslagen van ombudsvoorzieningen en gemeenten.* Jaarverslagen zijn gezocht op de website van de voorzieningen, of zijn telefonisch opgevraagd. In deze verslagen staan vooral gegevens over de behandelde klachten, de aantallen klachten, de interne capaciteit van de ombudsvoorziening en de kosten. Er is hierbij gekozen voor het meest recente verslag van de voorziening. Om eenduidigheid van het onderzoek te waarborgen is uitgegaan van de jaren 2008 en 2009. Soms is er meer uitgebreide informatie te vinden over de wijze waarop klachten zijn ingediend en om wat voor klachten het ging. In totaal zijn de jaarverslagen van ruim 30 ombudsvoorzieningen meegenomen in het onderzoek.
- *Raadsstukken van gemeenteraden.* Het gaat hierbij vooral om verslagen. Deze zijn geraadpleegd om inzicht te krijgen in de wijze waarop ombudsvoorzieningen zijn ingesteld en welke afwegingen hierbij zijn gemaakt.
- *Websites van ombudsvoorzieningen.* Hierop is informatie te vinden over de manier waarop klachten kunnen worden ingediend, jaarverslagen of algemene informatie over de ombudsvoorzieningen zoals e-mailadressen. Hiervoor zijn de websites van ombudsvoorzieningen en gemeenten die zijn geïnterviewd gebruikt.
- *Onderzoeken en rapporten over ombudsvoorzieningen.* In deze bronnen is met name achtergrondinformatie gevonden over bijvoorbeeld de geografische verdeling (zie kaartje van Nederland), informatie over reeds uitgevoerde onderzoeken en gegevens over aantallen ombudsvoorzieningen en achtergrondinformatie over historische groei. Voor een overzicht zie onder Bronvermelding tabellen en figuren van deze bijlage.
- *Korte telefonische interviews met ombudsvoorzieningen.* Wanneer bepaalde informatie niet duidelijk of niet beschikbaar was, is er kort telefonisch contact opgenomen met de betreffende ombudsvoorziening. Voordat er wordt overgegaan tot het beantwoorden van de kwantitatieve vragen, wordt er eerst een beeld geschetst van de verhouding tussen intern en extern klachtrecht en de mogelijkheid tot het kiezen van een ombudsvoorziening door gemeenten.

Tekstkader II-1. Toelichting aanpak voor het bepalen van het aantal klachten

Voor het bepalen van het aantal klachten dat is binnengekomen bij de lokale ombudsvoorziening en de Nationale ombudsman zijn de volgende stappen doorlopen:

- Het vaststellen van het aantal lokale ombudsvoorzieningen met onderverdeling naar de grootte van de gemeenten. Deze zijn verdeeld in de G4 gemeenten (Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Utrecht), grote gemeenten (>100.000), middelgrote gemeenten (20.000-100.000) en kleine gemeenten (<20.000). In tabel 1 op pagina 11 is deze verdeling weergegeven.
- Aan de hand van de jaarverslagen van de lokale ombudsvoorzieningen en van de Nationale ombudsman is het aantal binnengekomen klachten vastgesteld. Met dergelijke klachten wordt het eerste initiële contact bedoeld tussen de burger en de ombudsvoorziening. Bij 35 gemeenten zijn deze initiële contacten bekend.
- Het gemiddeld aantal klachten per gemeentegrootte is in tabel 2 weergegeven. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de gegevens van de steekproef, bestaande uit 35 gemeenten. Aan de hand van deze gegevens is het aantal inwoners per klacht berekend (gemiddeld aantal inwoners/gemiddeld aantal binnengekomen klachten).

Praktijkonderzoek

- *Praktijkonderzoek: interviews.* In het praktijkonderzoek is contact gezocht met een representatieve hoeveelheid ombudsvoorzieningen, verdeeld over de verschillende ombudsvormen en gemeenteomvang. In onderstaande tabel is aangegeven welke verdeling is gehanteerd qua type ombudsvoorziening die geïnterviewd is. Een deel van de interviews werd uitgevoerd op locatie, dat wil zeggen de locatie van de ombudsvoorziening. Het overig deel werd telefonisch uitgevoerd.

Voorafgaand aan het interview is een memo opgestuurd met hierin informatie over het onderzoek en de vragen die tijdens het interview gesteld zouden worden. Hierdoor konden respondenten zich gedegen voorbereiden. Van ieder interview is een verslag opgesteld. Deze verslagen zijn in conceptvorm opgestuurd naar de respondent, die hierin aanpassingen kon aanbrenge. Hierna zijn de verslagen door SIRA Consulting geanalyseerd.

Ombudsvoorziening	Interview met:	
	Ombudsvoorziening	Gemeente (bestuurder)
Eigen ombudscommissie	3	3
Eigen ombudsman	3	3
Gezamenlijke ombudscommissie	3	3
Gezamenlijke ombudsman	3	3
Nationale ombudsman	1	5
Totaal	13	17

- *Praktijkonderzoek: enquête.* De Wet extern klachtrecht is gericht op de bescherming van burgers. De mening van de klagende burger is daarmee een essentieel onderdeel van de evaluatie van de Wet extern klachtrecht.

Door middel van een online enquête is gepoogd inzicht te verschaffen in de mening van burgers over het functioneren van de wet. Hiertoe is een aantal vragen opgenomen in de evaluatie, zie Bijlage IV. De vragen zijn gesteld aan burgers die het afgelopen jaar een klacht hebben ingediend bij een ombudsvoorziening.

Alle ombudsvoorzieningen in Nederland zijn benaderd door het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties om de vragen voor te leggen aan een selectie van de burgers die het afgelopen jaar een klacht hebben ingediend. Een deel van de ombudsvoorzieningen hebben aan deze oproep gehoor gegeven. Er is door de ombudsvoorzieningen geen verantwoording afgelegd over het aantal benaderde burgers. Uiteindelijk hebben 54 burgers de enquête volledig ingevuld.

Interviews en gesprekken met ombudsvoorzieningen en gemeenten

In het onderzoek zijn diverse interviews – telefonisch en met bezoek – uitgevoerd met ombudsvoorzieningen en gemeenten. Onderstaand is hiervan een overzicht opgenomen, waarbij onderscheiden zijn interviews met gemeenten en interviews met ombudsvoorzieningen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de gesprekken met de gemeenten ook de werkwijze en uitvoering van de ombudsvoorziening zelf is besproken. Omdat een deel van de interviews vertrouwelijk is geweest, is er voor gekozen niet de namen van de geïnterviewde personen op te nemen.

□ *Interviews met gemeenten*

- Aalten
- Amersfoort
- Arnhem
- Baarn
- Borne
- Cromstrijen
- De Wolden
- Goirle
- Hellendoorn
- Hellevoetsluis
- Het Bildt
- Houten
- Leerdam
- Oudewater
- Raalte
- Wijchen
- Woerden
- Zederik
- Zevenaar
- Zutphen

□ *Interviews met ombudsvoorzieningen*

- Nationale ombudsman
- Ombudscommissie Delfzijl
- Ombudscommissie Hilvarenbeek
- Ombudscommissie Hoeksche Waard
- Ombudscommissie Hoorn
- Ombudscommissie Oss
- Ombudscommissie Zoetermeer
- Zeeuwse ombudscommissie
- Ombudsman Amsterdam
- Ombudsman Den Haag
- Ombudsman Rotterdam
- Ombudsman Utrecht
- Ombudsman gemeenten Beuningen, Wijchen, Groesbeek, Heumen, Ubbergen en West Maas en Waal

Bronvermelding tabellen en figuren

- *Figuur 1. Verdeling naar de vorm van een externe klachtvoorziening voor gemeenten*
 - De Nationale ombudsman (2010). Gemeenten met een eigen ombudsvoorziening. Homepage (<http://www.nationaleombudsman.nl/gemeenten-met-een-eigen-ombudsvoorziening>), maart 2010.
 - De Nationale ombudsman (2010). Gemeenten waarover de Nationale ombudsman klachten behandelt. Homepage (<http://www.nationaleombudsman.nl/gemeenten-waarover-de-nationale-ombudsman-klachten>), maart 2010.
 - Telefonische navraag bij enkele gemeenten, zoals gemeente Het Bildt.

- *Figuur 2. Landkaart met door gemeenten gekozen ombudsvoorzieningen in Nederland.*
 - De Nationale ombudsman (2010). Gemeenten met een eigen ombudsvoorziening. Homepage (<http://www.nationaleombudsman.nl/gemeenten-met-een-eigen-ombudsvoorziening>), maart 2010.
 - De Nationale ombudsman (2010). Gemeenten waarover de Nationale ombudsman klachten behandelt. Homepage (<http://www.nationaleombudsman.nl/gemeenten-waarover-de-nationale-ombudsman-klachten>), maart 2010.
 - Telefonische navraag bij enkele gemeenten, zoals gemeente Het Bildt.

- *Tabel 1. Aantal gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman naar omvang (per 1 oktober 2010)*
 - De Nationale ombudsman (2010). Gemeenten met een eigen ombudsvoorziening. Homepage (<http://www.nationaleombudsman.nl/gemeenten-met-een-eigen-ombudsvoorziening>), maart 2010.
 - De Nationale ombudsman (2010). Gemeenten waarover de Nationale ombudsman klachten behandelt. Homepage (<http://www.nationaleombudsman.nl/gemeenten-waarover-de-nationale-ombudsman-klachten>), maart 2010.
 - Gemeenten 2007 met aantallen inwoners v0.1.
 - Voorbij het conflict. Verslag van de Nationale ombudsman 2009. april 2010.

- *Tabel 2. Aantal klachten per jaar, per gemeentecategorie en bij de Nationale ombudsman*
 Jaarverslagen
 - Jaarverslag klachtenbehandeling 2008, gemeente Leidschendam, 2008.
 - Klachtenverslag 2008, gemeente Spijkenisse, 6 februari 2009.
 - Jaarverslag 2009, gemeente Wijchen, 20 januari 2010.
 - Jaarverslag 2009 klachtencoördinator, gemeente Millingen aan de Rijn, 1 februari 2010.
 - Jaarverslag 2008, Ombudscommissie Hoeksche Waard, 5 juni 2009.
 - Jaarverslag 2009, De gemeentelijke ombudsman mw. dr. J.G.M. Assen en mr. G.F.J. Krol (gemeente Groesbeek), 20 januari 2010.
 - Verslag van werkzaamheden 2006, Ombudsman van Capelle aan den IJssel.
 - Jaarverslag 2007, Overijsselse ombudsman (gemeente Raalte), maart 2008.
 - Jaarverslag 2008, gemeentelijke ombudscommissie (gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Rijnwoude), 2008.
 - Jaarverslag 2009, de gemeentelijke ombudsman Amersfoort M. Schellekens, 22 maart 2010.
 - Jaarverslag bureau en organisatie, de gemeentelijke ombudsman Amsterdam, 2009.

- Jaarverslag 2009, gemeentelijke ombudsman Houten M. Schellekens, 26 maart 2010.
 - Jaarverslag 2009, ombudscommissie Zuid-Limburg (gemeenten Eijsden, Maastricht, Margraten, Meerssen, Sittard-Geleen en Valkenburg), 2009.
 - Jaarverslag 2009, gemeentelijke ombudsman Groningen, 2009.
 - Overzicht cijfers 2008 en 2009, gemeentelijke ombudsman (gemeente Amsterdam), 2009.
 - Jaarverslag 2008, ombudscommissie (gemeente 's-Hertogenbosch), april 2009.
 - Jaarverslag klachtenbehandeling 2009 (gemeente Soest), 18 februari 2010.
 - Jaarverslag 2008, ombudscommissie gemeente Stein, 2008.
 - Jaarverslag 2008, ombudscommissie Zuidoost-Brabant (o.a. gemeenten Asten, Best, Eindhoven en Valkenswaard), 2008.
 - Jaarverslag 2009, gemeentelijke ombudsman M. Schellekens, 2009.
 - Verslag van werkzaamheden 2008, gemeentelijke plaatsvervangende ombudsman Mw. Mr. M. van den Hoogen, 2008.
 - Jaarverslag 2009, gemeentelijke ombudsman Den Haag mw. mr H.L.G. Seuren, maart 2010.
 - Jaarverslag 2009, klachtenregeling Helmond, 7 april 2010.
 - Jaarverslag 2008, de Zeeuwse ombudsman, 2008.
 - Voorbij het conflict, verslag van de Nationale ombudsman over 2009, maart 2010.
 - Verslag van werkzaamheden 2008, gemeentelijke ombudsman Rotterdam, 2008.
- *Tabel 3. Overzicht ingediende klachten naar binnenkomst*
- Bron: jaarverslagen (zie lijst met jaarverslagen van tabel 2).
- *Tekstkader 2 Redenen om te kiezen voor (gezamenlijk) lokale ombudsvoorzieningen of de Nationale ombudsman (Gemeenteraadstukken)*
- Raadsinformatiebrief “nadere informatie over klachtenprocedure”, gemeente Den Helder, 9 september 2008.
 - Ontwerp raadsvoorstel “klachtenregeling/Nationale ombudsman”, gemeente Son en Breugel, 19 augustus 2008.
 - Raadsvoorstel “tot het zoeken van aansluiting bij de Nationale ombudsman i.h.k van de Wet extern klachtrecht”, gemeente Maassluis, 27 september 2005.
 - Ontwerp raadsvoorstel “extern klachtrecht”, gemeente Wierden, 18 oktober 2005.
 - Raadsvoorstel “voorstel tot aansluiting bij de Nationale ombudsman ter voorziening in een externe klachtinstantie”, gemeente Halderberge, 23 juni 2005.
 - “Het voorzien in een externe klachtvoorziening”, gemeente Leeuwarden, maart 2000.
 - Raadsvoorstel “Wet extern klachtrecht/Nationale ombudsman”, gemeente Nijmegen, 17 mei 2005.

Literatuur

- *Proces klachtenbehandeling*
 - U heeft een klacht! Informatie over de klachtenbehandeling in de gemeente Ede, januari 2008.
 - Klachtenverslag 2008, N.C. ter Weeme (gemeente Spijkenisse), 6 februari 2009.
 - Jaarverslag 2009, gemeente Wijchen, 20 januari 2010.
 - Interviews met gemeenten en ombudsvoorzieningen (zie lijst in Bijlage III).

- *Procedure voorontwerp Wet*
 - Brief “wetsvoorstel extern klachtrecht”, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 26 februari 2004.
 - Koninklijke boodschap Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 nr. 1 en 2.
 - Memorie van toelichting Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 nr. 3.
 - Verslag Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 nr. 4.
 - Nota naar aanleiding van het verslag Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 nr. 5.
 - Gewijzigd voorstel van Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 A.
 - Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat. Kst. 28747 B.
 - Memorie van antwoord Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 C.
 - Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat. Kst. 28747 D.
 - Nadere memorie van antwoord Wet extern klachtrecht. Kst. 28747 E.

- *Overig*
 - Hernieuwde vaststelling van de interne klachtenregeling en de externe klachtenverordening ter aanpassing aan de Wet extern klachtrecht, die per 1 januari 2006 in werking treedt, gemeente Hoogezand-Sappemeer, 20 december 2005.
 - Handleiding regionale ombudscommissie, ombudscommissie Hoorn.
 - Verordening ombudscommissie Zutphen, gemeente Zutphen, 12 december 2005.
 - Ph. M. Langbroek en P.P. Rijpkema (2007). “Ombudsprudentie in ontwikkeling”. In A. Breninkmeijer (Ed.), *Werken aan Behoorlijkheid* (pp. 269-297). Den Haag 2007 Boom Juridische uitgevers.
 - Ph. M. Langbroek (2007). “Ombudsmanwerk tussen overheid en burger”. In *Ars Aequi special*, Multidisciplinaire bestudering van de rechtswetenschap 2007, blz. 910-920.
 - Behoorlijkheidswijzer (2010). Nationale ombudsman.

Bijlage IV. Onderzoeksvragen online enquête burgers

Evaluatie extern klachtrecht

U hebt in het afgelopen jaar een klacht ingediend over uw gemeente bij een ombudsman. We willen graag weten hoe u de weg naar de ombudsman heeft gevonden.

De resultaten van de enquête worden gebruikt voor de evaluatie van de Wet extern klachtrecht die op 1 januari 2006 inwerking is getreden. Het doel van deze wet is dat burgers klachten over hun gemeente kunnen indienen bij een onafhankelijke partij. Voor de evaluatie is het daarom belangrijk om te weten of u uw ombudsman toegankelijk en onpartijdig vindt.

Uw antwoorden worden volledig anoniem verwerkt in het onderzoek. Het invullen van de enquête duurt ongeveer 5 minuten.

1. Voordat u een klacht kunt indienen bij de ombudsman over de gemeente, moet u een klacht indienen bij de gemeente zelf. Wanneer u niet tevreden bent over de klachtafhandeling door de gemeente, kunt u terecht bij de ombudsman. Was u van deze volgorde op de hoogte op het moment dat u uw klacht indiende bij de ombudsman? *

- Ja
- Nee

2. Hoe wist u dat u uw klacht kon indienen bij de ombudsman? *

- Ik was zelf op de hoogte van het bestaan van de ombudsvoorziening.
- De gemeente heeft mij doorverwezen.
- Via de website van de gemeente.
- Via internet.

Anders, namelijk...

3. Bij wat voor soort ombudsman heeft u uw klacht ingediend?

- Lokale ombudsman. Dit is een ombudsman waar alleen inwoners van één gemeente een klacht kunnen indienen.
- Regionale ombudsman. Dit is een ombudsman waar inwoners van meerdere gemeenten een klacht kunnen indienen.
- Nationale ombudsman. Uw gemeente kan aangesloten zijn bij de Nationale ombudsman. De gemeente heeft dan geen eigen ombudsman en is niet aangesloten bij een regionale ombudsman.

4. Hoe hebt u uw klacht ingediend?

- Schriftelijk.
- Via internet.
- Telefonisch.
- Tijdens het spreekuur.

Anders, namelijk...



5. Had u uw klacht graag op een andere manier willen indienen? Zo ja hoe?



6. De ombudsman is toegankelijk. Ik kon snel en makkelijk mijn klacht indienen. *

- Helemaal mee oneens
- Enigszins mee oneens
- Neutraal
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

7. Het is belangrijk dat een ombudsman bij het behandelen van klachten zich niet laat beïnvloeden door de gemeente of andere partijen. De beslissing moet onpartijdig worden genomen.

Ik vind dat de ombudsman mijn klacht onpartijdig heeft behandeld. *

- Helemaal mee oneens
- Enigszins mee oneens
- Neutraal
- Enigszins mee eens
- Helemaal mee eens

8. Gemeenteambtenaren mogen geen klachten behandelen die over hun eigen gemeente of afdeling gaan. De ombudsman moet onafhankelijk zijn van de gemeente