

## 1. Een woord vooraf: een gecombineerd jaarverslag.

Hierbij bied ik u het verslag van werkzaamheden van de Gemeentelijke Ombudsman van Den Haag over de jaren 1998, 1999 en 2000 aan. Het is gebruikelijk dat u jaarlijks een verslag ontvangt. Evenals over de jaren 1996 en 1997 maakten een aantal omstandigheden het noodzakelijk om van de jaarlijkse rapportage af te zien, en tot een gecombineerd jaarverslag over te gaan. Ditmaal is een combinatie van drie jaren gemaakt.

De hiervoor genoemde omstandigheden zijn van organisatorische aard. Het oude geautomatiseerde registratie- en statistieksysteem is vervangen door een millenniumbestendig systeem. Met het oude systeem werden zowel de statistische jaaroverzichten, als de overzichten van de korte samenvattingen van de afgehandelde klachten opgesteld. De Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman werd in 1999 gewijzigd, en de tot dan toe gehanteerde werkwijze van de Ombudsman werd daaraan aangepast. Tenslotte vond de herhuisvesting van het instituut Gemeentelijke Ombudsman plaats, van de locatie Piet Heinplein 67 naar een locatie in het centrum van de stad: de St. Jacobstraat 125.

Het oude registratie en statistieksysteem werd tot 1 januari 1999 door de Bestuursdienst "in de lucht gehouden". De gegevens voor het gecombineerde jaarverslag 1996/1997 zijn destijds met veel kunst en vliegwerk uit het systeem gehaald. Dit kon herhaald worden voor de gegevens van 1998, maar het was echt voor de laatste keer dat er nog met het systeem gewerkt kon worden.

Het nieuwe registratie en statistieksysteem werd ontwikkeld door een extern automatiseringsbedrijf. De vervanging had wat voeten in de aarde. De in 1999 geplande opleveringsdatum werd niet gehaald. Het prototype van het systeem kwam in 2000 gereed, waarna diverse testen moesten worden uitgevoerd. Om de continuïteit van het werk te waarborgen, hield het instituut een provisorische administratie bij. In de maand november 2000 waren de gegevens van het afgesloten jaar 1999 en het lopende jaar 2000 in het nieuwe systeem ingevoerd.

Medio 1999 trad het hoofdstuk 9, afdeling 1, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking, waaraan de uit 1979 daterende Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman moest worden aangepast. De gewijzigde verordening is sedert 1 maart 2000 van kracht, maar de werkwijze van de Ombudsman was al daarvoor - in 1999 - aan de Awb aangepast en in het ontwerp voor het nieuwe registratie en statistieksysteem ingebed.

De voornaamste wijziging betreft de competentiebepalingen. De vroegere verordening bepaalde alleen wanneer de Ombudsman niet bevoegd is om een klacht in behandeling te nemen; de gewijzigde verordening omschrijft diverse omstandigheden waaronder de Ombudsman niet tot onderzoek verplicht is. Verder is in de gewijzigde verordening vastgelegd onder welke omstandigheden de Ombudsman van een rapportage kan afzien en kan volstaan met een korte samenvatting van een uitgevoerd klachtonderzoek.

Hierdoor kon de tot dan toe gehanteerde onderscheiding in de zogenaamde formele en informele klachtbehandeling vervallen.

In de maand december 2000 startten de werkzaamheden voor de herhuisvesting naar de nieuwe locatie St. Jacobstraat 125.

Het nieuwe pand werd een maand later opgeleverd dan gepland was. Omdat het nieuwe adres al gepubliceerd was en de locatie Piet Heinplein volstond met reeds ingepakte verhuisdozen, vond het wekelijkse spreekuur in de maand januari 2001 op de nieuwe locatie plaats en werden de dagelijkse werkzaamheden vanuit de oude locatie verricht. De inhuizingswerkzaamheden werden in april 2001 afgerond. Er resteren thans nog enkele aanpassingen aan de nieuwe huisvesting, met name op het punt van de invalidentoegankelijkheid.

Een belangrijke doelstelling bij de aanschaf van het nieuwe registratie en statistieksysteem, is om u inzicht te bieden in de klachtpatronen bij de diverse dienstonderdelen; en de acties die de diensthoofden hebben genomen om de oorzaken die aan de klachten ten grondslag liggen te verhelpen. Omdat de eerste statistische uitdraaien uit het systeem niet betrouwbaar waren, bracht de zorgvuldigheid met zich

mee dat de publicatie van aantallen klachten, geconstateerde klachtpatronen, etc. pas kon plaatsvinden toen het zeker was dat de gegevens juist waren.

Ik sluit deze inleiding af met enkele woorden van dank gericht aan de drie medewerkers van het instituut Gemeentelijke Ombudsman: de heer mr D. Betlem, de heer J-P. van Duijn en mevrouw D.C.W. Janse, die zich steeds onder alle omstandigheden voor de burger bleven inzetten. Tevens ben ik erkentelijk voor de inzet van de medewerkers van de Bestuursdienst en de Facilitaire Dienst die alle voorziene én on-voorziene werkzaamheden aan het geautomatiseerde systeem en de verhuizing het hoofd wisten te bieden.

## **2. Taken en bevoegdheden.**

### 2.1 Algemeen.

De Gemeentelijke Ombudsman wordt door de gemeenteraad benoemd voor een ambtsperiode van zes jaren. De Ombudsman heeft in het gemeentelijk bestel een onafhankelijke positie en is niet ondergeschikt aan enig bestuursorgaan. De taken van de Ombudsman zijn omschreven in de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman. Samengevat komen de taken op het volgende neer:

- het onderzoeken van klachten over de wijze waarop de ambtelijke organisatie, of een bestuursorgaan zich jegens de burger heeft gedragen;
- het beoordelen van de gedragingen van de ambtelijke organisatie, of een bestuursorgaan;
- het afsluiten van een klachtonderzoek in een openbare korte samenvatting, indien de klacht tijdens de behandeling is verholpen, of de achtergronden bij het handelen van de ambtelijke organisatie zijn toegelicht;
- het afsluiten van een klachtonderzoek met een openbaar rapport, waarin de bevindingen en het oordeel van de Ombudsman zijn neergelegd;
- het doen van aanbevelingen om de gevolgen van onzorgvuldig gedrag van de ambtelijke organisatie, of een bestuursorgaan te voorkomen of te herstellen.

Verder verwijst de Ombudsman de indieners van een verzoek tot klachtonderzoek naar voorliggende klachtregelingen en wettelijke voorzieningen, als die van toepassing zijn.

Tot slot is de Ombudsman bevoegd om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de ambtelijke organisatie of een bestuursorgaan zich heeft gedragen.

### 2.2 Beleidszaken.

De Ombudsman is niet bevoegd om een oordeel te geven over verzoeken die een toetsing van het algemeen beleid van de gemeente inhouden. In dergelijke gevallen worden verzoekers altijd verwezen naar het bestuursorgaan dat voor het beleid verantwoordelijk is. Uiteraard onderzoekt de Ombudsman wel of het beleid op een zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd.

### 2.3 Personeelszaken.

De Ombudsman is terughoudend met het in onderzoek nemen van klachten op het terrein van de personeelszorg van de gemeente. De onafhankelijke positie van de Ombudsman brengt met zich mee dat zij ervoor waakt bij conflicten binnen de gemeente betrokken te raken. Niettemin heeft elke burger, dus ook een medewerker van de gemeente, het recht om zich bij de Ombudsman te beklagen.

### 2.4 Afbakening tot de burgerlijke of administratieve rechter.

Indien een verzoeker zich over een bepaalde gedraging bij de Ombudsman beklagt, nadat de burgerlijke of administratieve rechter over dezelfde gedraging uitspraak heeft gedaan, is de Ombudsman niet tot onderzoek bevoegd. De Ombudsman is wel tot klachtonderzoek bevoegd als de klacht betrekking heeft op een gedraging die nauw samenhangt met een onderwerp waarover een procedure bij een rechterlijke instantie aanhangig is gemaakt. De Ombudsman maakt van deze bevoegdheid gebruik als de gemeentelijke organisatie door de interventie van de Ombudsman ten opzichte van de burger weer in beweging is te krijgen. Door deze bevoegdheid - met mate - toe te passen, kunnen omslachtige - voor de burger en de gemeente kostbare - juridische geschillen worden voorkomen.

### 2.5 Toepassingsbereik over niet-gemeentelijke organisaties.

De Ombudsman is, op grond van artikel 2 van de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman, bevoegd om onderzoek te doen naar gedragingen van enkele organisaties die geen onderdeel (meer) uitmaken van de gemeentelijke organisatie, maar wel gemeentelijke taken vervullen. Het betreft hier met name de NV Woningbeheer en de voormalige reiniging: de Haagse Milieuservices.

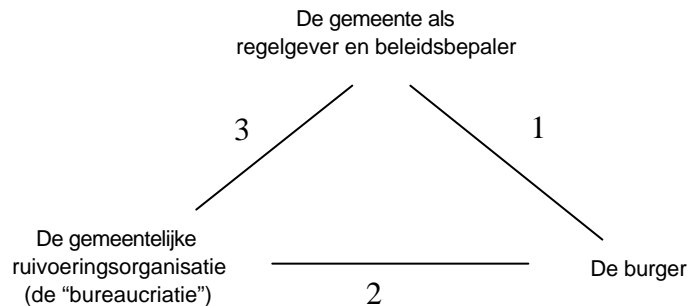
### 3. De visie op het ambt.

#### 3.1 De "Ombudsdriehoek".

Het werk van de Ombudsman is verankerd in de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman. De invulling van de werkzaamheden, en derhalve de wijze waarop de Ombudsman van haar bevoegdheden gebruik maakt, is mede afhankelijk van de visie op het ambt. Die visie kan kortweg omschreven worden als:

- de nadruk leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de gemeentelijke organisatie om tot de oplossing van een door de burger aangedragen probleem bij te dragen;
- het inzicht bieden in de problemen bij de gemeente als uitvoeringsorganisatie;
- de normen aangeven voor een zorgvuldige en adequate uitvoeringsorganisatie.

Schematisch is deze visie op de ombudsfunctie inzichtelijk te maken tussen de drie lijnen van een driehoek: de "Ombudsdriehoek".



- De eerste lijn geeft de relatie weer van de burger met de gemeentelijke overheid als de opsteller van regelgeving en de bepaler van beleid. Op die lijn expliciteert de Ombudsman de bestaande wettelijke normen, of geeft de Ombudsman waar nodig aanvullende ombudsnormen.

Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de norm van een tijdige afhandeling van zaken, voldoende informatieverstrekking, of het voorkomen van ongelijke behandeling. Het zijn de normen die bestuurders en leidinggevendenden bij het aansturen van de gemeentelijke organisatie als kader nemen, maar bijvoorbeeld bij vacaturesituaties of hoge werkdruk in het gedrang komen. De "kunst" voor de Ombudsman is dan om die normen in de concrete klachtsituaties zo te verwoorden dat ze bij de betrokken ambtenaren tot erkenning, herkenning en onderkenning komen, opdat een structurele verbetering optreedt.

Dit werk van de Ombudsman is zichtbaar in de openbare rapporten die op grond van artikel 26 van de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman verschijnen.

- De tweede lijn is de relatie tussen burger en de gemeentelijke overheid als uitvoeringsorganisatie (de "bureaucratie").

Het gaat hier om onvolkomenheden, vergissingen en onhandigheden, die op pragmatische wijze opgelost worden door vanuit het kantoor van de Ombudsman contact met de ambtelijke organisatie op te nemen, het dienstonderdeel op zijn probleemoplossend vermogen aan te spreken en zo de relatie van de burger met de gemeentelijke overheid te herstellen.

Dit werk van de Ombudsman is zichtbaar in de openbare korte samenvattingen van de uitgevoerde klachtonderzoeken; en op een hoger abstractieniveau in de beschrijving van de trends en ontwikkelingen met betrekking tot het klachtonderzoek in het jaarverslag van de Ombudsman.

- De driehoek wordt tenslotte gesloten met de derde en laatste lijn van de gemeentelijke overheid als uitvoeringsorganisatie (de "bureaucratie") naar de overheid als regelgever en beleidsbepaler.

Ook op die lijn kan de burger in de knel komen. Een voorbeeld is de toename van de mogelijkheid om bezwaar of beroep aan te tekenen, waardoor het werkaanbod bij het secretariaat van de Adviescommissie voor de bezwaarschriften toenam, wat de Haagse burger dan weer merkte in een lange behandelingsduur van de zaken die bij de adviescommissie aanhangig waren gemaakt. De Ombudsman deed destijds in een openbaar rapport de aanbeveling om terzake maatregelen te nemen.

### 3.2 De stand van de gemeentelijke organisatie.

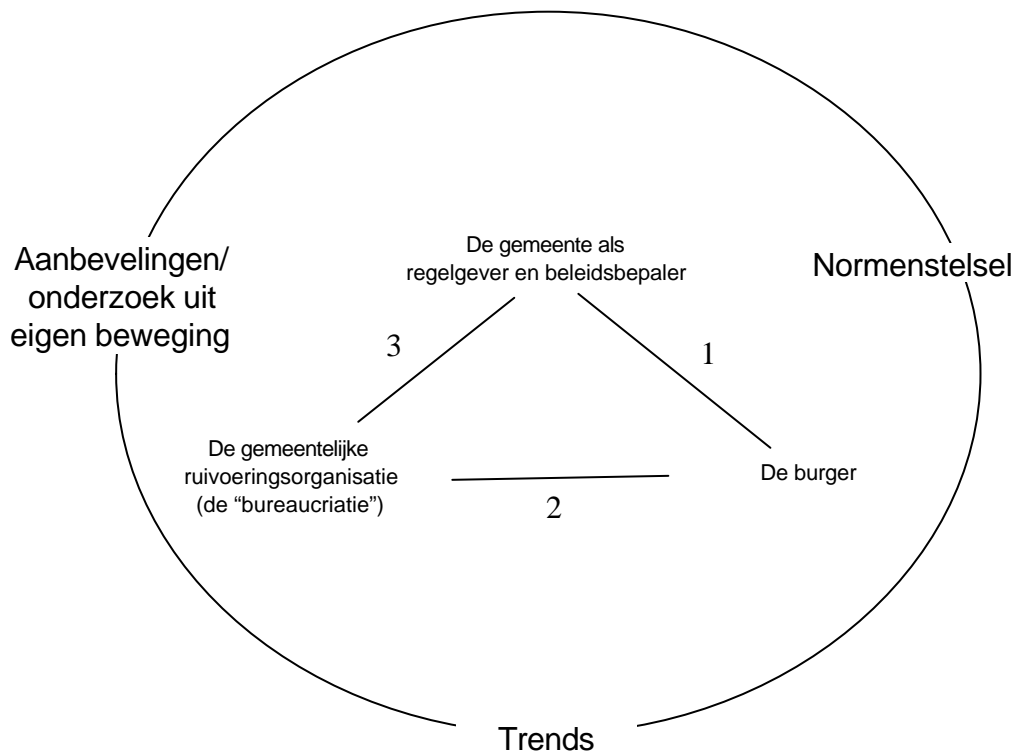
De Gemeentelijke Ombudsman beweegt zich in het midden van de schematische driehoek en hoeft zich, als de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie goed is, nooit excessief bij alleen een van de drie lijnen op te houden.

Om de driehoek heen, kan vervolgens een cirkel worden getrokken met de werkzaamheden van de Ombudsman:

- op de lijn burger en gemeentelijke overheid als regelgever en beleidsbepaler: een helder en openbaar normenstelsel, dat de Ombudsman bij de diverse gemeentelijke organisatie-onderdelen kan verduidelijken, zodat de ambtenaren ermee kunnen werken;

- op de lijn burger en de gemeentelijke overheid als bureaucratie: statistieken en trends, opdat duidelijk is wat de "klachtgevoelige" producten of werkprocessen zijn, zodat de diensthoofden in een vroegtijdig stadium maatregelen kunnen nemen;

- op de lijn gemeentelijke overheid als bureaucratie naar de overheid als regelgever en beleidsbepaler: de aanbevelingen van de Ombudsman bij de openbare rapporten, en als daarvoor de noodzaak wordt geconstateerd: een onderzoek uit eigen beweging.



## 4. De werkwijze.

### 4.1 Het verzoek tot het instellen van een klachtonderzoek.

De Ombudsman oefent haar taak uit op basis van verzoeken tot onderzoek van burgers die menen dat de gemeentelijke organisatie jegens hen tekort is geschoten. De meeste burgers geven er de voorkeur aan om hun probleem met de gemeente in eerste instantie telefonisch aan de Ombudsman voor te leggen. Op jaarbasis betreft het enkele duizenden telefonische contacten.

Het merendeel van deze telefonische verzoeken wordt afgedaan met het verstrekken van informatie over de wettelijke voorschriften die een gemeente - dus ook de gemeente Den Haag - nu eenmaal moet uitvoeren, of met een verwijzing naar een voorliggende interne klachtvoorziening of een administratief-rechtelijke procedure die kan worden doorlopen. Voor ruim driehonderd van de telefonische verzoeken geldt dat deze pas kunnen worden afgedaan na informatie te hebben ingewonnen bij een van de diensten van de gemeente.

In de voorkeursvolgorde van de burgers om hun probleem met de gemeente bespreekbaar te maken, staat het wekelijkse spreekuur van de Ombudsman op de tweede plaats. Op jaarbasis betreft het ruim tweehonderd spreekuurcontacten. De Ombudsman registreert geen etnische achtergronden van de verzoekers, maar uit de spreekuurcontacten blijkt een voorkeur van de allochtone burgers van Den Haag om hun klacht eerst in een persoonlijk contact met de Ombudsman te willen bespreken.

Betreffen de telefonische verzoeken en de spreekuurcontacten een klacht die door de Ombudsman in behandeling kan worden genomen, dan wijst de Ombudsman op de noodzaak van het indienen van een verzoekschrift met een duidelijke klachtomschrijving. De Ombudsman kan op grond van de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman behulpzaam zijn bij het opstellen van een verzoekschrift. De onafhankelijke positie van de Ombudsman brengt met zich dat zij hierin terughoudend is. Veelal wordt voor het opstellen van een verzoekschrift verwezen naar een sociaal raadsman.

In de voorkeursvolgorde van de burgers om een probleem aan te kaarten, neemt de brief een derde plaats in. Op jaarbasis ontvangt de Ombudsman gemiddeld tweehonderd schriftelijke verzoeken tot klachtonderzoek.

### 4.2 De ontvankelijkheidstoets.

Na de registratie van de klacht, wordt eerst nagegaan of de Ombudsman tot onderzoek verplicht is. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als het verzoek kennelijk ongegrond is, of als het belang van de verzoeker of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Ook wordt nagegaan of aan het zogenaamde kenbaarheidsvereiste is voldaan, hetgeen inhoudt dat een klacht al in eerdere instantie bij de betrokken dienst bekend is gemaakt, waardoor de dienst in de gelegenheid was om iets te ondernemen.

### 4.3 Het onderzoek.

Als de Ombudsman tot onderzoek bevoegd is, wordt een onderzoeksprocedure gestart. Hierbij wordt altijd volgens het principe van "hoor en wederhoor" gewerkt. Als er sprake is van een probleem in de uitvoeringsorganisatie van het gemeentelijke organisatie-onderdeel, dan geschiedt het onderzoek veelal heel pragmatisch door het verzoekschrift van de klager in kopie aan de behandelend ambtenaar of diens leidinggevende door te zenden en daarover telefonisch contact op te nemen. Telefonisch contact brengt het voordeel met zich mee van de snelle afhandeling, de mogelijkheid voor de Ombudsman en haar medewerkers om te kunnen doorvragen naar de achtergronden bij de klacht, en de mogelijkheid voor de betrokken ambtenaren om - waar nodig - suggesties te doen voor het verhelpen van het aangedragen probleem.

De zorgvuldigheid die de Ombudsman bij haar onderzoek toepast, brengt verder met zich mee dat zij originele dossiers opvraagt om in te kunnen zien; en een onderzoek ter plaatse verricht om een situatie in ogenschouw te nemen.

### 4.4 Afsluiting van het onderzoek.

Wanneer de feiten duidelijk zijn, toetst de Ombudsman de gedraging waarover de burger zich beklaagde aan het in de loop der jaren ontwikkelde stelsel van behoorlijkheidsnormen; en gaat de Ombudsman na of er sprake is van normen of regels die geschonden zijn. Zij geeft vervolgens een oordeel over de klacht. Als een klacht ongegrond is, wordt dit aan klager en de betrokken dienst meegedeeld. Is een klacht gegrond dan geldt: hoe zwaarder de schending van de normen en de regels; des te negatiever het oordeel van de Ombudsman.

De Ombudsman is niet verplicht om over elk verzoek een openbaar rapport uit te brengen, als een klacht tijdens de behandeling is verholpen, of als de achtergronden bij het handelen van de ambtelijke organisatie voor klager duidelijk zijn. Het merendeel van de klachten kan dan ook worden afgehandeld en vastgelegd in openbare korte samenvattingen.

In die gevallen waar de inspanningen van de ambtelijke organisatie, blijkens de eerste contacten van de Ombudsman met het betreffende organisatie-onderdeel, onvoldoende zijn om een diepgaander, structureel probleem op te kunnen lossen, vraagt de Ombudsman om een schriftelijk standpunt waarmee gelijksoortige klachten in de toekomst kunnen worden voorkomen.

De mate waarin de ambtelijke organisatie (en waar nodig het betreffende bestuursorgaan) aangeeft het probleem van de burger te herkennen, erkennen en onderkennen is voor de Ombudsman bepalend om een klachtdossier te sluiten met een openbare korte samenvatting, of met het zwaardere middel van een rapport ex artikel 26 van de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman.

In een enkel geval is het ten opzichte van de klager wenselijk om een klacht met een rapport af te sluiten. Dit is met name het geval als een klager heilig overtuigd is van zijn of haar gelijk, dat niet heeft, en de ambtelijke organisatie met verwijten blijft bestoken.

Wanneer een rapport wordt uitgebracht, zendt de Ombudsman het rapport aan de verzoeker, het betreffende organisatie-onderdeel en het college van Burgemeester en Wethouders. De gemeenteraad en de pers ontvangt een geanonimiseerde openbare versie.

De praktijk leert dat de ambtelijke organisatie-onderdelen naar aanleiding van het klachtonderzoek van de Ombudsman, in grote mate tot het bijstellen van hun handelwijze bereid zijn.

## 5. De aard van de klachten en het stelsel van toetsingsnormen.

### 5.1 De aard van de klachten.

Na de sluiting van een klachtdossier wordt de aard van de klacht vastgesteld en in het registratie- en statistieksysteem ingevoerd. Dat wil zeggen dat er wordt gekeken naar de soort gedraging waarover werd geklaagd. Daarbij onderscheidt de Ombudsman vier hoofdcategorieën van gedragingen:

- zaken waarbij de rechtmatigheid een rol speelt;
- zaken waarin over de wijze van behandeling en afdoening geklaagd werd;
- zaken waarbij de mate van informatieverstrekking het onderwerp van de klacht vormde;
- zaken waarin de bejegening van de burger aan de orde kwam.

Per klacht kunnen meerdere aarden aan de orde zijn.

### 5.2 Het stelsel van toetsingsnormen.

In de loop der jaren is een stelsel van normen ontwikkeld dat de Gemeentelijke Ombudsman hanteert bij het toetsen van het handelen van de gemeente. Deze toetsingsnormen sluiten aan bij die van de Nationale Ombudsman, waarmee tenminste tweemaal per jaar collegiaal overleg wordt gevoerd. De normen zijn ingedeeld in drie categorieën:

- De normen die zijn vastgelegd in formele en materiële regelgeving.

De Ombudsman kan hier volstaan met de constatering dat er is gehandeld in strijd met de Grondwet, een verdrag, een wet, of een gemeentelijke regeling.

- De procedurele regels zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Deze wet bevat een aantal normen die de grondslag voor de beoordeling door (ondermeer) de Ombudsman vormen, zoals:

- . de doorzendplicht;
- . het verbod op vooringenomenheid;
- . de zorgvuldige voorbereiding van handelingen en besluiten;
- . het verbod op machtsmisbruik;
- . de zorgvuldige belangenafweging;
- . de evenredigheid bij de weging van belangen;
- . het inwinnen van verplicht voorgeschreven adviezen;
- . het horen van belanghebbenden;
- . het herstel van verzuim;
- . het verzenden van ontvangstbevestigingen;
- . het vermelden van bezwaar- en beroepsclausules;
- . het afhandelen binnen vastgestelde termijnen;
- . het motiveringsbeginsel;
- . het rechtszekerheidsbeginsel;
- . het vertrouwensbeginsel; en
- . het gelijkheidsbeginsel.

- De aanvullende ombudsnormen, zoals uitgewerkt aan de hand de Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman, in afstemming met de uitwerking van de Wet op de Nationale Ombudsman.

Hierbij gaat het om de criteria voor een behoorlijke functievervulling, zoals:

- . correcte bejegening;
- . respect voor de persoonlijke levenssfeer;
- . dienstbetoon;
- . deugdelijke correspondentie;
- . bereikbaarheid;

- . het horen van betrokkenen;
- . actieve informatieverstrekking;
- . deugdelijke uitvoeringspraktijk;
- . administratieve nauwkeurigheid;
- . deugdelijke (interne) klachtbehandeling;
- . goede onderlinge afstemming tussen organisatie-onderdelen;
- . redelijke behandeltermijn; en
- . billijkheid en weldoordachtheid.

## 6 De klachten en de aantallen.

### 6.1 De aangemelde klachten.

In 1998, 1999 en 2000 werden 732, respectievelijk 774 en 799 klachten aangemeld. De duizenden telefonische contacten die direct konden worden afgehandeld zijn hierbij, als gebruikelijk, niet meegeteld.

De aanmeldingen vonden als volgt plaats:

telefonische aanmeldingen

in 1998	*
in 1999	359
in 2000	385

aanmeldingen op het spreekuur

in 1998	*
in 1999	214
in 2000	218

schriftelijke aanmeldingen

in 1998	*
in 1999	201
in 2000	196

\* Het oude registratiesysteem is niet meer goed raadpleegbaar. Globaal kan gezegd worden dat de onderverdeling naar aanmelding ook in dat jaar luidde: telefonisch 300/350; spreekuur 200; schriftelijk 200.

### 6.2 De wijze van afhandeling.

De aangemelde klachten werden als volgt afgehandeld:

tabel 1

jaar	aangemelde klachten	afgehandeld na vooronderzoek	klachtdossiers
1998	732	612	120
1999	774	682	92
2000	799	712	87

Onder de aangemelde klachten die na ingesteld vooronderzoek konden worden afgehandeld, vallen de verwijzingen naar administratiefrechtelijke voorzieningen, de klachten waarbij het kenbaarheidsvereiste werd toegepast en de onbevoegdverklaringen.

De afhandeling van de geopende klachtdossiers vond in 1998 plaats op grond van de voormalige Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman uit 1979. Vanaf 1999 is, waar mogelijk, gewerkt conform hoofdstuk 9, afdeling 1, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze nieuwe werkwijze kreeg zijn beslag in de gewijzigde Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman die vanaf 1 maart 2000 van kracht is. In de navolgende statistieken is het verschil in afhandeling vastgelegd, met name wat betreft de uitkomsten van het klachtonderzoek.

In 1998 werden de klachtdossiers, onder het regiem van de voormalige verordening, afgesloten met de volgende uitkomsten:

- . informeel behandeld/verkorte procedure;
- . onbevoegd verklaard;
- . klacht is ingetrokken;
- . onderzoek is beëindigd/klager geeft geen reactie meer;
- . klacht is ongegrond;
- . klacht is gegrond;
- . klacht is gegrond met een aanbeveling.

In de jaren 1999 en 2000 zijn de klachtdossiers, onder het regiem van de Awb en de gewijzigde verordening, afgesloten met de volgende uitkomsten:

- . niet verplicht verklaard;
- . volstaan met het verstrekken van informatie;
- . onbevoegd verklaard;
- . klacht is ingetrokken;
- . onderzoek is beëindigd/klager geeft geen reactie meer;
- . klacht is ongegrond;
- . klacht is gegrond;
- . klacht is gegrond met een aanbeveling.

Ter toelichting nog het volgende:

Met het begrip informeel afgehandeld/verkorte procedure werd een werkwijze van de Ombudsman aangeduid: een pragmatische onderzoeksaanpak waarbij werd volstaan met een telefonische gedachtewisseling over de klacht en de toezending door de ambtelijke organisatie van de door de Ombudsman benodigde gegevens voor de afhandeling van een klacht. De informele afhandeling/verkorte procedure leverde tijdwinst op (zie jaarverslag 1996/1997, pagina 12). De pragmatische werkwijze bleef gehandhaafd; wat is gewijzigd is de vastlegging van de uitkomsten van de klachtonderzoeken.

Nieuw is de uitkomst: niet verplicht verklaard. Daarvan is sprake als een klacht kennelijk ongegrond is of als het belang van de verzoeker of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is, etc. (zie artikel 20, eerste lid, gewijzigde Verordening op de Gemeentelijke Ombudsman). Verder is in artikel 27 van de gewijzigde verordening vastgelegd dat de Ombudsman kan afzien van een rapportage als een klacht tijdens de behandeling naar tevredenheid van de klager is opgelost en er geen behoefte bestaat aan een rapportage. Deze klachten staan vermeld onder de uitkomst: ingetrokken. Bij een aantal klachtdossiers kon worden volstaan met het verstrekken van informatie over de uitgevoerde overheidstaak. Deze klachten zijn aangegeven met de uitkomst: informatie verstrekt.

### 6.3 De uitkomsten van onderzoek.

In totaal werden in 1998 189 klachten na onderzoek afgehandeld. In 1999 waren dat 151; en in 2000 168.

De meeste klachten hadden betrekking op onvolkomenheden, vergissingen en onhandigheden van de gemeentelijke overheid als uitvoeringsorganisatie (de "bureaucratie") en konden worden afgehandeld met korte, openbare samenvattingen van de uitgevoerde klachtonderzoeken. In 1998 betrof het 152 zaken; en in 1999, respectievelijk 2000 waren dat 135, respectievelijk 145 zaken. Een nadere uitsplitsing van de uitkomsten is in tabel 2 bij dit hoofdstuk opgenomen. De korte samenvattingen zijn, geordend per jaar, achterin dit verslag opgenomen.

Een aantal klachten had betrekking op meer structurele onvolkomenheden en werden met een rapportage afgesloten. In 1998 betrof het 37 zaken; en in 1999, respectievelijk 2000 waren dat 16, respectievelijk 24 zaken. Het aantal gegronde klachten overtrof in alle drie de verslagjaren het aantal ongegronde klachten. In 1998 luidde de uitkomst van 12 klachtdossiers ongegrond en van 25 gegrond; en in 1999, respectievelijk 2000 luidde de uitkomst 6 ongegrond en 10 gegrond, respectievelijk 7 ongegrond en 17 gegrond. In geen van de verslagjaren kwam het tot een aanbeveling of een onderzoek uit eigen beweging.

#### 6.4 De aard van de klachten.

Het meest voorkomende euvel is de te trage afhandeling van zaken. In 1998 kwam dit 79 maal voor; in 1999, respectievelijk 2000 betrof het 48, respectievelijk 57 zaken waarin de traagheid van afhandeling een rol speelde.

De onzorgvuldigheid in afhandeling is een tweede euvel dat meermalen voorkomt. In 1998 kwam dit 81 maal voor; in 1999, respectievelijk 2000 betrof het 44, respectievelijk 50 zaken.

Bij de categorie bejegening valt het aantal klachten over gebrekkige inleving en ongeïnteresseerdheid op. In 1998 komt dit in totaal 47 maal voor; en in 1999, respectievelijk 2000 gaat het over in totaal 50, respectievelijk 31 zaken.

Wat de informatieverstrekking betreft, klaagt men voornamelijk over het verstrekken van te weinig informatie. In 1998 kwam dit 29 maal voor; en in 1999, respectievelijk 2000 was hiervan 33, respectievelijk 24 maal sprake.

In tabel 3 zijn de totalen opgesomd; en bij de samenvattingen van de klachten staan de aard en per organisatie-onderdeel genoemd (zie de hoofdstukken 11, 12 en 13 van dit verslag).

#### 6.4 De analyse uit de uitkomsten.

In het hiernavolgende hoofdstuk 7 is de algemene trend verwoord die uit de analyse van de diverse klachten naar voren komt. Waar nodig is de tekst verduidelijkt met enkele voorbeelden van klachten.

In hoofdstuk 8 staan de trends per organisatie-onderdeel. Uiteraard zijn alleen opmerkingen geplaatst als de diverse afgesloten klachtonderzoeken daartoe aanleiding gaven; en dat was niet bij alle organisatie-onderdelen het geval.

Tenslotte is een analyse van het ambtelijk optreden gemaakt; en wel in de vorm van een handreiking aan de ambtenaren.

## Tabel 2

### Algemeen overzicht 1998

Totaal aantal in 1998 te behandelen klachten		
. openstaand van vóór 1998	69	
. geopende klachtdossiers	120	
totaal		<u>189</u>
waarvan afgehandeld met een korte samenvatting		
. informeel/verkorte procedure	114	
. onbevoegd verklaard	0	
. ingetrokken	24	
. beëindigd/geen reactie van klager	14	
totaal		<u>152</u>
waarvan afgehandeld met een rapportage		
. ongegrond	12	
. gegrond zonder aanbeveling	25	
. gegrond met aanbeveling	0	
totaal		<u>37</u>
Nog openstaand per 1 januari 1999	59	

### Algemeen overzicht 1999

Totaal aantal in 1999 te behandelen klachten		
. openstaand van vóór 1999	59	
. geopende klachtdossiers	92	
totaal		<u>151</u>
waarvan afgehandeld met een korte samenvatting		
. niet verplicht verklaard	0	
. informatie verstrekt	5	
. onbevoegd verklaard	7	
. ingetrokken	119	
. beëindigd/geen reactie klager		4
totaal		<u>135</u>
waarvan afgehandeld met een rapportage		
. ongegrond	6	
. gegrond zonder aanbeveling	10	
. gegrond met aanbeveling	0	
totaal		<u>16</u>
Nog openstaand per 1 januari 2000		81

## Algemeen overzicht 2000

Totaal in 2000 te behandelen klachten		
. openstaand van vóór 2000	81	
. geopende klachtdossiers	87	
totaal		<hr/> 168
waarvan afgehandeld met een korte samenvatting		
. niet verplicht verklaard	2	
. informatie verstrekt	4	
. onbevoegd verklaard	5	
. ingetrokken	129	
. beëindigd/geen reactie klager	5	
totaal		<hr/> 145
waarvan afgehandeld met een rapportage		
. ongegrond	7	
. gegrond zonder aanbeveling	17	
. gegrond met aanbeveling	0	
totaal		<hr/> 24
Nog openstaand per 1 januari 2001		66

## Tabel 3

### overzicht van de aard van de klachten in 1998

aarden		totaal
I	rechtmatigheid van handelen	
	. onrechtmatig	35
	. gebrekkig kader	0
II	onjuiste afhandeling, wegens	
	. onvoldoende belangenafweging	21
	. onvoldoende motivering	7
	. geen gelijke behandeling	5
	. strijd met gewekte verwachtingen	20
	. mist feitelijke grondslag	2
	. te late/trage afhandeling	79
	. onzorgvuldigheid	81
	. ondanks interne klachtregeling	0
III	wijze van informatieverstrekking	
	. geen informatie	10
	. te weinig informatie	29
	. onjuiste informatie	15
	. communicatiestoornis	0
IV	bejegening	
	. beledigend	7
	. intimiderend	7
	. gebrekkige inleving	0
	. ongeïnteresseerdheid	47

## Tabel 3

### overzicht van de aard van de klachten in 1999

aarden		totaal
I	rechtmatigheid van handelen	
	. onrechtmatig	12
	. gebrekkig kader	8
II	onjuiste afhandeling, wegens	
	. onvoldoende belangenafweging	10
	. onvoldoende motivering	5
	. geen gelijke behandeling	6
	. strijd met gewekte verwachtingen	10
	. mist feitelijke grondslag	3
	. te late/trage afhandeling	48
	. onzorgvuldigheid	44
	. ondanks interne klachtregeling	5
III	wijze van informatieverstrekking	
	. geen informatie	7
	. te weinig informatie	33
	. onjuiste informatie	10
	. communicatiestoornis	13
IV	bejegening	
	. beledigend	3
	. intimiderend	2
	. gebrekkige inleving	15
	. ongeïnteresseerdheid	35

## Tabel 3

### overzicht van de aard van de klachten in 2000

aarden		totaal
I	rechtmatigheid van handelen	
	. onrechtmatig	13
	. gebrekkig kader	5
II	onjuiste afhandeling, wegens	
	. onvoldoende belangenafweging	12
	. onvoldoende motivering	2
	. geen gelijke behandeling	4
	. strijd met gewekte verwachtingen	8
	. mist feitelijke grondslag	2
	. te late/trage afhandeling	57
	. onzorgvuldigheid	50
	. ondanks interne klachtregeling	7
III	wijze van informatieverstrekking	
	. geen informatie	4
	. te weinig informatie	24
	. onjuiste informatie	6
	. communicatiestoornis	19
IV	bejegening	
	. beledigend	6
	. intimiderend	3
	. gebrekkige inleving	22
	. ongeïnteresseerdheid	9

## 7. De algemene trend.

De praktijk leert dat de ambtelijke organisatie-onderdelen, naar aanleiding van het klachtonderzoek van de Ombudsman, in grote mate bereid zijn om hun handelwijze jegens de burger bij te stellen. Klagers worden nog wel eens als lastig ervaren, maar ook meer en meer als "adviseurs" die met hun klacht de vinger op een pijnlijke plek in de organisatie leggen.

Opmerkelijk is dat er vaak wel sprake is van deugdelijke structuren, procedures en afspraken, maar dat de tijd ontbreekt voor een deugdelijke en nauwkeurige uitvoeringspraktijk. Een analyse van de klachten, levert de volgende attentiepunten op:

### 7.1 De mate van voortvarendheid in het overheidshandelen.

Nog steeds bereiken de Ombudsman klachten over de termijnen van afhandeling; en dat terwijl de wetgever, onder meer in de Algemene wet bestuursrecht, helder heeft aangegeven dat voortvarend overheidshandelen de norm is.

De klachten variëren van het langdurig onbeantwoord laten van brieven, tot het in het ongewisse laten over de beslissing op een aangevraagde voorziening, en het uitblijven van een beslissing op een bezwaarschrift. Vooral dit laatste is storend, omdat de burger in dat geval al een afwijzing heeft moeten verwerken en al zijn hoop heeft gesteld op een toetsing in bezwaar.

Zoals gebruikelijk, bevat dit (gecombineerde) jaarverslag een overzicht van afgehandelde zaken waarin, onder meer, de trage afhandeling van zaken aan de orde komt. Bij een van deze zaken was het hoogste bestuursorgaan van de gemeente, de gemeenteraad, betrokken. In rapport 0010.2000 d.d. 30 juni 2000, over het handelen van de dienst Stedelijke Ontwikkeling, stelde de Ombudsman vast dat de raad niet adequaat door de ambtelijke organisatie was ondersteund toen het op het beantwoorden van een raadsadres aankwam. Dat geeft te denken, want als de ondersteuning van het hoogste bestuursorgaan te wensen overlaat, dan is dat in de regel een indicatie dat het lager in de organisatie evenmin goed geregeld is.

Uit het onderzoek van de Ombudsman bleek dat een raadsadres twee jaar en vier maanden onbeantwoord bleef. Gedurende die periode ontvingen de raadsadressanten zegge en schrijven eenmaal een tussenbericht met een indicatie van de termijn van afhandeling, hetgeen de Ombudsman een onzorgvuldige behandeling van de raadsadressanten achtte.

Tijdens het onderzoek was verder naar voren gekomen dat de registratie van de zogenaamde bestuurlijke post te wensen overliet. De Gemeentesecretaris liet weten dat de nodige maatregelen waren genomen om herhaling te voorkomen (jaaroverzicht 2000/dossiernummer 1999.0022/dienst Stedelijke Ontwikkeling).

Nadien ontving de Ombudsman echter nog steeds klachten over het onbeantwoord laten van post die aan de bestuurders van deze stad gericht zijn.

Zo bleek een aan de wethouder van Verkeer, Binnenstad en Beschermd stadsgezichten gerichte brief over enkele in de ogen van klager gevaarlijke verkeerssituaties, ruim drie maanden zoek. De beantwoording kon uiteindelijk pas plaatsvinden nadat de Ombudsman kopieën van klagers brief en klagers rappelbrieven had verstrekt (jaaroverzicht 2000/dossiernummer 2000-0138/dienst Stedelijke Ontwikkeling).

Een aan de wethouder van Onderwijs, Sociale Zaken, Werkgelegenheidsbevordering en Integratie gerichte brief over de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers was zelfs acht maanden zoek. Ook in dit geval kon beantwoording pas plaatsvinden nadat het secretariaat van de wethouder, beschroomd, aan de Ombudsman om een kopie van de brief had verzocht (jaaroverzicht 2000/dossiernummer 2000.0168/Bestuursdienst).

Omdat klachten over het onbeantwoord laten van brieven die aan bestuurders zijn gericht ook in het nog niet afgesloten jaar 2001 voorkomen, vestigt de Ombudsman hierbij opnieuw - ditmaal in het jaarverslag - de aandacht op de correcte en tijdige afhandeling van bestuurlijke post.

### 7.2 De inleving en geïnteresseerdheid bij de bejegening van de burger.

Klachten van deze aard komen het meeste voor bij de organisatie-onderdelen die grotendeels met de uitvoering van regelgeving en beleid belast zijn. Dit wil niet zeggen dat die organisatie-onderdelen het in vergelijking met de andere organisatie-onderdelen slecht doen; de werkzaamheden brengen nu eenmaal het risico van bejegeningssklachten met zich. Kenmerkend is dat de gemoederen bij deze klachten hoog kunnen oplopen, en - na een goed gesprek waarin zonedig excuses aangeboden worden - van tafel zijn. De Ombudsman heeft reeds eerder betoogd dat een persoonlijk gesprek een probaat middel kan zijn om het vertrouwen van de burger in het handelen van de overheid te herstellen. De organisatie-onderdelen van de gemeente moeten daarvoor tijd inruimen.

Zo voelde een klager zich onheus behandeld door verschillende medewerkers van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, vooral omdat de dienst maar niet inging op klagers verzoeken om een persoonlijk onderhoud over de bij hem levende vraag of hij nog onderhoudsplichtig was ten opzichte van zijn ex-partner nu zij werk zou hebben aanvaard en zou samenwonen. Met een goed gesprek waarin de dienst aan klager uitlegde dat de dienst, op grond van privacy-overwegingen geen mededelingen aan derden en dus ook klager kan doen over de situatie van klagers ex, was de klacht van tafel (jaaroverzicht 1998/klachtnummer 1998.2071/dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten).

En ook bij de zaak waarin een bouwinspecteur, naar aanleiding van een door een bestuursadviseur doorgestuurd "klikbrief" over mogelijke illegale bouw, navraag in de buurt ging doen zonder eerst gewoon rechtstreeks bij de in de brief genoemde burger navraag te doen, was de klacht na een goed gesprek uit de wereld (jaaroverzicht 1999/dossiernummer 1999.0065/Bestuursdienst en dienst Stedelijke Ontwikkeling).

### 7.3 De noodzaak van deugdelijke overheidsrespondentie.

De overheid kan niet genoeg aandacht schenken aan de deugdelijkheid van de informatie die in folders en door middel van brieven aan de burgers verstrekt wordt. Burgers vertrouwen er immers op dat juist de overheid wikt en weegt voordat informatie aan het papier wordt toevertrouwd. In de verslagjaren kwam het diverse malen voor dat het aan de correctheid van de informatieverstrekking schortte. Constante aandacht vanuit de bestuurlijke en de ambtelijke top voor dit onderwerp is nog steeds nodig.

Zo stelde de Ombudsman in rapport 0011.1999 d.d. 14 december 1999, over het handelen van de dienst Burgerzaken vast dat de schriftelijke toelichting die de dienst bij de aanvraagformulieren voor een rijbewijs had gevoegd, onjuiste informatie bevatte. De vereiste medische keuring zou niet door de eigen huisarts mogen worden uitgevoerd; en dat terwijl het Reglement rijbewijzen slechts spreekt van een keuring door een arts in het midden latend of dit al dan niet de eigen huisarts mag zijn. De Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst had wel een officiële richtlijn uitgevaardigd die inhield dat gezondheidskeuringen waarbij een patiënt een bepaald belang heeft (zoals een rijbewijskeuring) niet door de eigen huisarts behoort te worden verricht, maar van een wettelijk verbod was geen sprake. Bovendien lag het meer op de weg van de huisartsen en niet van de dienst om conform de richtlijnen van hun vakorganisatie te handelen.

En de klager die van mening was dat de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten fouten had gemaakt bij de verrekening van zijn inkomsten, zag zijn stelling bewaarheid toen hij eerst een nabetaling van fl. 4.415,52 op zijn girorekening ontving; en later een toelichtende brief kreeg waarin de dienst erkende een rekenfout te hebben gemaakt waardoor de nabetaling op fl. 4.602,71 uitkwam (jaaroverzicht 2000/dossiernummer 2000.0064/dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten).

### 7.4 Het vereiste van een goede onderlinge afstemming tussen organisatie-onderdelen.

Voor menig burger is het een wonderlijke gewaarwording als ambtenaren over de diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie praten, alsof de onderdelen niet tot een geheel: de gemeente, behoren. De Ombudsman vindt het niet juist dat daarmee het beeld wordt opgeroepen dat de betrokken ambtenaar alleen voor "zijn toko" aanspreekbaar is.

Uiteindelijk is het een probleem van de gemeente als de werkzaamheden van de diverse organisatie-onderdelen niet goed op elkaar aansluiten. De burger mag daarvan nimmer de dupe zijn; sterker nog hoe de gemeentelijke organisatie in elkaar steekt hoeft niet de zorg van de burger te zijn. Voor hem of haar geldt alleen die ene gemeentelijke organisatie die goed moet functioneren. Een verdergaande sturing vanuit de "een loket-gedachte" is, blijkens de klachtenpatronen, nog steeds nodig.

Het meest schrijnende voorbeeld deed zich voor in het verslagjaar 1998 bij een klaagster die verheugd was met de toekenning van een scootmobiel door de afdeling Voorzieningen Gehandicapten (Vg) van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, en vervolgens een domper op haar vreugde kreeg te verwerken omdat er nog een bouwvergunning voor de stalling van de scootmobiel moest worden aangevraagd bij de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Als de afdeling Voorzieningen Gehandicapten eerder vanuit de "een loket-gedachte" contact met de dienst Stedelijke Ontwikkeling had opgenomen, was klaagster een teleurstelling bespaard gebleven (jaaroverzicht 1998/klachtnummer 1998.0205/dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten).

In rapport 0010.1999 d.d. 6 december 1999 constateerde de Ombudsman dat de werkzaamheden van de Brandweer en de dienst Stedelijke Ontwikkeling niet goed op elkaar waren afgestemd, waardoor de in een saneringsgebied gelegen woning van een klager, abusievelijk door de Brandweer werd aangezien voor een slooppand waarin een oefening kon worden gehouden (jaaroverzicht 1999/dossiernummer 1999.0072/Brandweer en dienst Stedelijke Ontwikkeling).

Gelukkig zijn er ook zaken betreffende de afstemming binnen de gemeentelijke organisatie, die de Ombudsman met een zekere humor kan afsluiten. Wat te denken van het jarenlange gesteggel tussen de dienst Stedelijke Ontwikkeling en de dienst Stadsbeheer over de inning van een gulden per maand voor de openbare straatverlichting in een hofje waar klagers woning deel van uitmaakt? Nadat klager diverse malen vruchteloos had geprobeerd om deze zaak opgelost te krijgen, constateerde de Ombudsman dat de gulden sedert 1987 niet meer geïnd hoefde te worden, waarna een deel van de onverschuldigd betaalde guldens werd geretourneerd. De laatste onverschuldigd betaalde guldens kreeg klager in het jaar 2000, nadat hij opnieuw een beroep op de Ombudsman had gedaan (jaaroverzicht 1998/klachtnummer 1998.2089/dienst Stedelijke Ontwikkeling en dienst Stadsbeheer; en jaaroverzicht 2000/dossiernummer 2000.0012/dienst Stedelijke Ontwikkeling).

#### 7.5 De deugdelijke uitvoeringspraktijk, ook als er meerdere overheidsorganen bij betrokken zijn.

De meeste burgers begrijpen het wel als de gemeente bij de uitvoeringspraktijk afhankelijk is van het handelen van mede-overheden, zoals de rijksoverheid of de provincie. Maar het vertrouwen van de burger in de deugdelijkheid van de uitvoeringspraktijk wankelt, zodra wordt nagelaten om de diverse rollen van de van de mede-overheden tijdig en helder uit te leggen.

Dit was het geval bij het grote aantal klachten dat de Ombudsman over de uitvoering door de dienst Stadsbeheer over de uitvoering van het Besluit Opslaan in Ondergrondse Tanks (de Actie Tankslag '98) ontving; en die er op neer kwamen dat de dienst aan ongelijke behandeling deed door sommige eigenaren van ondergrondse olietanks een korting op te maken saneringskosten toe te kennen en anderen niet.

In het aan dit onderwerp gewijde rapport 0001.2000 d.d. 6 januari 2000 constateerde de Ombudsman dat de rijksoverheid een verscherping van de wetgeving inzake de sanering van ondergrondse olietanks had aangekondigd, waarop klagers hun tank hadden gesaneerd. Vervolgens had de rijksoverheid - geheel onverwacht - de uiterste datum waarop de verscherping van de wetgeving in zou gaan, met tien maanden verlengd; waarna de dienst Stadsbeheer had gekozen voor een stimuleringsbeleid om resterende olietanks gesaneerd te krijgen. Het stimuleringsbeleid hield in dat nalatige eigenaren die hun tank alsvolgt saneerden, voor subsidie in aanmerking kwamen. Omdat de dienst in zijn voorlichting aan de burgers geen uitleg over de achtergronden bij het stimuleringsbeleid en de rol van de rijksoverheid had gegeven,

waren klagers die hun tanks eerder zonder subsidie hadden gesaneerd verbolgen geraakt. Een en ander werd nog verergerd omdat het op meerdere uitvoeringsaspecten bij de dienst haperde, onder meer blijkend uit het onbeantwoord laten van brieven.

## 8 De trends per organisatie-onderdeel.

### 8.1 Inleiding.

In het nieuwe registratie- en statistieksysteem worden de klachten onder een aantal kenmerken ingevoerd, waardoor een vergelijking over de jaren mogelijk is. Tevens kan met behulp van het nieuwe systeem gedurende het lopende onderzoeksjaar geconstateerd worden of een bepaald soort klachten toeneemt.

De Ombudsman kan over een dergelijke stijging van het aantal klachten contact opnemen met de verantwoordelijk manager of bestuurder, en aandringen op maatregelen om het vertrouwen van de burger in de werking van de gemeentelijke organisatie weer te herstellen.

Een voorbeeld ter verduidelijking:

Het beoordelen van aanvragen op grond van de Algemene Bijstandswet vindt plaats op de wijkkantoren van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. De bijstand kan verstrekt worden in de vorm van een uitkering ter voorziening in het noodzakelijk levensonderhoud, of in de vorm van bijzondere bijstand. Een klacht over deze werksoort wordt op het instituut Gemeentelijke Ombudsman geregistreerd onder de volgende kenmerken:

- organisatie: de dienst SZW;
- grondslag voor de werkzaamheden: de Algemene Bijstandswet;
- organisatieonderdeel: wijkkantoor X;
- onderwerp van de klacht: (bijvoorbeeld) bijzondere bijstand;
- reden voor de klacht: (bijvoorbeeld) de afhandelingsduur die als te traag wordt ervaren.

Het oordeel van de Ombudsman over al dan niet gegrond zijn van de klacht wordt na afsluiting van het klachtonderzoek ingevoerd.

Het systeem kan vervolgens inzichtelijk maken hoeveel klachten er per wijkkantoor van de dienst SZW binnenkomen, of hoe vaak de afhandeling van een aanvraag voor bijzondere bijstand grond voor klagen vormt.

De zorgvuldigheid die de Ombudsman in haar werk toepast, brengt een behoedzaam gebruik met zich mee van de statistieken die het systeem kan opleveren. De statistieken worden niet integraal gepubliceerd en alleen gebruikt als achtergrondinformatie bij gesprekken met verantwoordelijke managers en bestuurders, en voor het plaatsen van enige opmerkingen per organisatie in dit voorliggende hoofdstuk.

Ter verduidelijking van deze behoedzaamheid, het volgende.

In het gekozen voorbeeld over de dienst SZW, kunnen conclusies over het aantal klachten per wijkkantoor alleen getrokken worden na een zorgvuldig gesprek met de betreffende directeur. Er kan op een wijkkantoor immers sprake zijn van een hoog ziekteverzuim, een nijpende vacaturesituatie, of een wijkkantoorchef die een heel actief klachtenmanagement voert en cliënten over de klachtmogelijkheid bij de Ombudsman informeert.

Daar waar een analyse van de statistische informatie heeft kunnen plaatsvinden, heeft de Ombudsman in dit hoofdstuk bij enkele organisaties opmerkingen geplaatst. In de bij het verslag gevoegde jaaroverzichten zijn de korte samenvattingen van alle klachten over alle organisaties en bestuursorganen opgenomen.

Vanaf het jaar 1999 zijn de korte samenvattingen, met behulp van het registratiesysteem, gerangschikt per grondslag voor de werkzaamheden. Zo staan in het voorbeeld van de dienst SZW de ingetrokken klachten over de uitvoering van de Algemene Bijstandswet bij elkaar, gevolgd door de ingetrokken klachten over de uitvoering van de Wet inburgering nieuwkomers, etc. De overzichten kunnen hierdoor per interessegebied geraadpleegd worden.

## 8.2 De Gemeentelijke Belastingdienst.

De interne klachtenregeling van de Gemeentelijke Belastingdienst is in mei 2000 volledig aan de bepalingen van hoofdstuk 9, afdeling 1, van de Algemene wet bestuursrecht aangepast.

De Ombudsman kan bij het merendeel van de klachten over de belastingdienst, volstaan met het toepassen van het kenbaarheidsvereiste en de interne klachtenfunctionaris van de dienst verzoeken om een klacht in eerste aanleg af te handelen. Is een klager het niet eens met de afhandeling door de dienst, dan kan de klager daarover beklag doen bij de Ombudsman.

Het aantal klachten over de Gemeentelijke Belastingdienst waarvoor de Ombudsman een klachtdossier moest openen, nam af van 12 in het jaar 1998, naar 5 in het jaar 1999 en 6 in het jaar 2000. Alle klachten staan beschreven in de korte samenvattingen bij dit gecombineerde jaarverslag. Ten aanzien van de klachten merkt de Ombudsman het volgende op:

a. Het automatiseringssysteem van de belastingdienst, leverde in alle drie de verslagjaren klachten op, die betrekking hebben op het vereiste van de administratieve nauwkeurigheid; en waarvan hierna enkele voorbeelden volgen.

In de zaak met het dossiernummer 1999.0069 bleef klager, na met succes bezwaar gemaakt te hebben tegen de hoogte van de waarde op de WOZ - beschikking, toch WOZ - aanslagen ontvangen die op de eerste, hogere waardebepaling van zijn huis waren gebaseerd. Het was niet meer na te gaan of er sprake was geweest van een systeemfout, of een ongelukkige samenloop van omstandigheden (jaaroverzicht 1999).

Het verzuim om de mutatie "eigen naam" in te voeren, lag ten grondslag aan de klachten van twee inwonsters van Den Haag die WOZ - aanslagen van de belastingdienst ontvingen met vermelding van de naam van hun (voormalig) partner (jaaroverzicht 1998/dossiernummer 1998.2020 en jaaroverzicht 2000/dossiernummer 2000.0082).

De Ombudsman is van mening dat de Belastingdienst snel inspeelt op administratieve onnauwkeurigheden: het verzuim wordt erkend, en onder aanbieding van verontschuldigen hersteld. Voor klagers veelal voldoende resultaat om hun klacht in te trekken.

b. In de verslagjaren kwam het eenmaal voor dat een klager na het doorlopen van de interne klachtenregeling van de dienst, een beroep op de Ombudsman moest doen omdat de administratieve nauwkeurigheid tekort bleef schieten.

Dat was het geval in de zaak met het dossiernummer 2000.0208. De belastingdienst en klager waren het al een geruim aantal jaren oneens over de WOZ-waarde van klagers pand. In afwachting van de uitkomst van een beroepsprocedure had de dienst de WOZ-waarde ambtshalve op een lager bedrag vastgesteld en klager uitstel van betaling verleend. Klager bleef desondanks aanslagen en aanmaningen voor de aanvankelijke WOZ-waarde ontvangen. De dienst had al eens verontschuldigen aangeboden, maar de aanslagen en aanmaningen bleven doorgaan simpelweg omdat het uitstel van betaling niet in het geautomatiseerde systeem van de dienst was ingevoerd.

c. Het al dan niet recht hebben op de zogenaamde Zalmsnip, leverde zowel in 1998, als in 2000 een klacht op.

In de zaak met het dossiernummer 1998.2056, was klager in de loop van het jaar naar een andere gemeente verhuisd waarna hij van de Haagse belastingdienst een aanslag gebruikersdeel OZB had ontvangen waarop de Zalmsnip niet was verrekend, hoewel het in het jaar 1998 beleid was om de Zalmsnip met de OZB te verrekenen. Klager kon aantonen dat hij de snip in zijn nieuwe woonplaats evenmin kreeg uitgekeerd. Ondanks het feit dat de belastingdienst destijds nog bezig was met het samenstellen van een bestand van gerechtigden op de Zalmsnip, betaalde de Haagse belastingdienst de snip, gelet op de vaststaande feiten, direct aan klager uit (jaaroverzicht 1998).

In het jaar 2000 bleven de bewoners van een serviceflat tien maanden in het ongewisse of zij de Zalmsnip zouden krijgen. Het was in dat jaar beleid om de Zalmsnip met de afvalstoffenheffing te verrekenen; en omdat de exploitant van de service-flat het afval van de bewoners als bedrijfsafval liet afvoeren dreigden de bewoners naast hun snip te grijpen. De Ombudsman vond dat de afhandeldingsduur van tien maanden niet nodig was geweest, omdat het inmiddels vaststaand beleid was dat ook bewoners van een serviceflat voor lastenverlichting via de Zalmsnip in aanmerking komen (jaaroverzicht 2000/-dossiernummer 2000.0437).

### **8.3 De Bestuursdienst.**

De Bestuursdienst kent sedert juli 1999 een interne klachtenregeling conform de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het aantal klachten over de Bestuursdienst waarvoor de Ombudsman een klachtdossier moest openen, is geen noemenswaardige stijging of daling te constateren: 7 in het jaar 1998, 4 in 1999 en 6 in het jaar 2000.

In alle verslagjaren deden zich klachten voor over de uitvoering van de Algemene wet bestuursrecht. In het jaar 1998 werd de termijn voor de afhandeling van een bezwaarschrift niet altijd gehaald (dossier 1998.2004, en dossier 1998.2030), hetgeen de Ombudsman onaanvaardbaar vond. Het mag van de overheid verwacht worden dat bezwaarden binnen de daartoe wettelijk gestelde termijn uitsluitel krijgen.

In rapport 0006.2000 d.d. 29 februari 2000 constateerde de Ombudsman dat de Bestuursdienst had nagelaten om een wijkvereniging die een bezwaarschrift bij de gemeenteraad had ingediend, in te lichten over de datum van de raadsvergadering waarin de beslissing op het bezwaarschrift zou worden genomen. Een gegronde klacht omdat de overheid belanghebbenden over aanstaande besluiten dient te informeren.

#### 8.4 De Dienst Stadsbeheer.

De dienst Stadsbeheer beschikt sedert het jaar 2000 over een interne klachtenregeling die aan de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht is aangepast.

Het aantal klachten over de dienst Stadsbeheer waarvoor de Ombudsman een klachtdossier moest openen, nam toe van 33 in het jaar 1998, naar 42 in het jaar 1999 en 54 in het jaar 2000. Alle klachten staan beschreven in de korte samenvattingen bij dit gecombineerde jaarverslag. Ten aanzien van de klachten merkt de Ombudsman het volgende op:

a. De privatisering van de vuilverwijdering, leverde vanaf januari 1999 een flink aantal klachten op. De klachten hadden met name betrekking op het tekortschieten van de organisatie van het verwijderen van grofvuil, met een verloederung van het stadsbeeld tot gevolg. Ook ontving de Ombudsman klachten over het niet of niet tijdig legen van glas- en papierbakken, met het risico van fakkie stoken en verwondingen wegens op straat liggend glas tot gevolg.

Het is opmerkelijk dat de klachtenstroom ook in 2001, aan blijft houden. De Ombudsman heeft hierover begin 2001 een gesprek gevoerd met de verantwoordelijk directeur van de dienst en de directeur van de Haagse Milieuservices, en op maatregelen aangedrongen. Burgers moeten er op kunnen rekenen dat de overheid zorg draagt voor een adequate vuilverwijdering. De overheid heeft wat de vuilverwijdering betreft immers niet alleen een taak, maar ook een voorbeeldfunctie te vervullen. Tekortschieten in deze overheidstaak kan alleen maar tot afbreuk in de geloofwaardigheid bij de handhaving leiden.

b. In het jaar 1999 ontving de Ombudsman relatief veel klachten over het beheer van de openbare ruimte.

Zo had een bejaard echtpaar met een invalidenparkeerplaats voor de deur, twee en een half jaar tevergeefs bij de dienst aan de bel getrokken omdat het trottoir voor de parkeerplaats slecht begaanbaar was geworden nadat een wortelstronk van een gekapte straatboom was blijven staan. Binnen veertien dagen na het beklag bij de Ombudsman was de stronk eindelijk weg en het trottoir weer goed begaanbaar (jaaroverzicht 1999/dossiernummer 1999.0085).

En in dossier 1999.0257 hadden twee rolstoelgehandicapten last van opschietende brandnetels naast een pad naar een buurtpark. De dienst maaide regelmatig, maar verbreding van het pad met een extra tegelrij zou het probleem pas echt uit de wereld kunnen helpen. Een toezegging om de extra tegelrij aan te brengen werd maandenlang vergeten, en pas na inschakeling van de Ombudsman nagekomen.

De Ombudsman is van mening dat de dienst Stadsbeheer redelijk inspeelt op klachten van burgers over het beheer van de openbare ruimte. De wil om zaken aan te pakken is zeker aanwezig, maar het budget zou - blijkens de ambtelijke reacties - niet altijd toereikend zijn. Dat kan; en dat betreft dan een bestuurlijke prioriteitsstelling waar de Ombudsman geen bemoeienis mee heeft, maar de dienst zou in de communicatie met de burgers wel duidelijker kunnen zijn over de prioriteitsstelling in de werkzaamheden en de tijdstippen waarop de door de burgers gemelde problemen verholpen zullen zijn.

c. In het jaar 2000 nam het aantal klachten over de afhandeling van aanvragen voor invalidenparkeerkaarten en invalidenparkeerplaatsen toe. De publieksfolder die de dienst over dit onderwerp uitgeeft, vermeldt een afhandelingstermijn van tien weken. Deze termijn werd in de dossiers 2000.0057, 2000.0111 en 2000.0206 bij lange na niet gehaald, met ontevreden burgers tot gevolg. Als reden voor de vertraagde afhandeling gaf de afdeling Parkeren van de dienst op dat de invoer van het belanghebbendenparkeren tot een toename van het aantal aanvragen had geleid. Ook was er sprake van ziekte op de afdeling, waardoor aanvragen niet konden worden afgewerkt.

De dienst handelde de klachten snel af; en vanaf het najaar van 2000 deden de klachten zich niet meer voor.

## 8.5 De dienst Stedelijke Ontwikkeling.

De dienst Stedelijke Ontwikkeling beschikt sedert het jaar 2000 over een interne klachtenregeling conform hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het aantal klachten over de dienst Stedelijke Ontwikkeling waarvoor de Ombudsman een klachtdossier moest openen, is geen stijging of daling te constateren: 29 in 1998, 30 in 1999 en 30 in het jaar 2000. Voor de beschrijving van de klachten zij verwezen naar de korte samenvattingen in de hoofdstukken 11, 12 en 13 van dit verslag. Ten aanzien van de klachten merkt de Ombudsman het volgende op:

a. De herinrichting van de stad leverde in alle verslagjaren klachten op.

Zo ontvingen de bewoners van een pand dat in een saneringsgebied lag, een niet goedgekeurde conceptbrief met de zinsnede dat "er de komende periode ingrijpende dingen (zullen) gebeuren" (jaaroverzicht 1999/dossiernummer 1999.0182). De schrik zat er goed in, maar de verantwoordelijk projectleider kon de onrust in een gesprek op het kantoor van de Ombudsman bij de bewoners wegnemen.

En in dossier 1999.0083 was er sprake van een door de gemeente ingeschakelde projectontwikkelaar die beweerde dat een huurder van bedrijfsruimte alleen recht had op kortdurende huurbescherming, terwijl het huurcontract van klager helder was: hij had recht op de normale huurbescherming van vijf jaren. De dienst, die de bedrijfsruimte aan klager verhuurde, was op verzoek van de Ombudsman eveneens helder over de rechten van klager: vijf jaar huurbescherming en niet minder (jaaroverzicht 1999).

De Ombudsman is van mening dat de dienst adequaat inspeelt op de klachten die op de herinrichting van de stad betrekking hebben: onvolkomenheden worden in de regel snel rechtgetrokken, zodat de stadsvernieuwing voortgang kan vinden.

b. In het jaar 2000 ontving de Ombudsman klachten over achterstanden bij de beoordeling van urgentieverklaringen voor woningzoekenden. De voorgeschreven termijn van acht weken waarbinnen aanvragen voor een urgentieverklaring moeten zijn afgehandeld, werd door de dienst niet gehaald. Eind 2000 kwamen de klachten niet meer voor, omdat de dienst maatregelen had genomen om de achterstanden weg te werken.

c. Over het werk van de bouwinspectie ontvangt de Ombudsman met regelmaat klachten. Die klachten zijn lang niet altijd terecht. Zo zijn er klagers die aanschrijvingen wegens achterstallig onderhoud op zijn beloop laten en zich beklagen over de brieven die zij van de dienst ontvangen. De Ombudsman volstaat veelal met een verwijzing naar de voor dit soort zaken openstaande administratiefrechtelijke voorzieningen.

## **8.6 De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.**

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) beschikt al geruime tijd over een interne klachtenregeling. De regeling is in 1999 aan de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht aangepast.

Het aantal klachten over de dienst SZW beliep 65 in 1998, 41 in 1999 en 53 in het jaar 2000. De meeste klachten gaan over de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, gevolgd door klachten over de Wet voorzieningen gehandicapten. Ten aanzien van de klachten merkt de Ombudsman het volgende op:

a. De positieve ontwikkeling van de Nederlandse economie, deed het aantal uitkeringsgerechtigden dalen. Een aantal uitkeringsgerechtigden werd na een lange uitkeringsperiode gestimuleerd om werk te aanvaarden. Deze nieuwe situatie bracht gewenningsperikelen met zich mee. Uit diverse afgehandelde klachten blijkt dat de dienst onvoldoende tijd inruimde voor de begeleiding van cliënten en de beantwoording van de bij de cliënten levende vragen. Dat is niet goed, omdat er juist bij deze cliënten vele vragen leven en onzekerheden moeten worden weggenomen.

De Ombudsman heeft sterk de indruk dat een en ander te maken heeft met de grote werkdruk die er op de bijstandsmedewerkers van de dienst drukt. De maatregelen die genomen zijn om de vacaturesituatie bij de wijkkantoren het hoofd te bieden, zullen vruchten moeten gaan afwerpen, omdat de dienstverlening anders in het gedrang blijft komen.

b. Een punt van zorg is en blijft de afdeling Voorzieningen gehandicapten. De termijnen van afhandeling, de afstemming met de adviserende instanties: het liep in alle drie de verslagjaren gewoon niet goed en dat hield aan in het jaar 2001. Over deze zorgwekkende situatie heeft de Ombudsman recentelijk contact opgenomen met de algemeen directeur van de dienst.

## 9. Enkele opmerkingen bij het ambtelijk optreden.

In de dagelijkse contacten blijkt keer op keer dat de ambtenaren bereid zijn om energie te steken in het herstel van de relatie met de klagende burger. Maar dan is er dus al sprake van een klachtsituatie. Een analyse van de klachten levert vijf aandachtspunten op waarmee ambtenaren klachten kunnen voorkomen.

9.1 Het vermogen om op een veilige wijze om te gaan met de machtsongelijkheid tussen de overheid en de burger.

De burger is voor een groot aantal zaken afhankelijk van de overheid en wil zich dus ook bij de overheid veilig kunnen voelen. De ambtenaar is wat dat betreft de belichaming van het democratisch gehalte van onze maatschappij.

De machtsafstand en de machtsongelijkheid speelt een rol bij overheidsproducten als - het recht op een uitkering, - de toestemming om te handelen of het verbod om te handelen, - het verkrijgen van een vergunning. Dat een aangevraagde voorziening wordt geweigerd is vervelend, maar te accepteren als er sprake is van gelijke behandeling, zorgvuldigheid en het tegen gaan van willekeur of het behandeld worden als mens en niet als een nummer.

9.2. Het vermogen om zich in elke burger te kunnen verplaatsen.

Er kan sprake zijn van kennisongelijkheid tussen de ambtenaar en burger. Weten wat de ander weet en daarop inspelen, is überhaupt één van de moeilijkste inschattingen tussen mensen. En een professionele ambtenaar zal daar in zijn contacten met burgers altijd rekening mee moeten houden.

Bijvoorbeeld bij de aanschrijving tot onderhoud van een huis of de behandeling van subsidie-aanvragen en het indienen van bouwplannen, wordt er nogal wat van de burger gevraagd. De norm die de Ombudsman in dit soort van situaties ten opzichte van de ambtenaar stelt, luidt: hoe gevoeliger de materie, hoe raadzamer het is om de burger niet te kort te informeren, maar te kiezen voor het schetsen van het bredere kader en gewoonweg de tijd te nemen voor het beantwoorden van vragen.

9.3 Het vermogen om helderheid te verschaffen.

Procedures helder uiteen zetten, schetsen van de diverse belanghebbenden die bij de procedures betrokken zijn, duidelijk maken waarom het inwinnen van advies is vereist, kortom het scheppen van begrip voor de voorgeschreven afhandeling van zaken. Uiteraard ook helderheid over het bereik van de beslissingsbevoegdheid van degene waarmee de burger spreekt.

9.4 Het vermogen om de informatiestromen naar de burgers binnen de ambtelijke organisatie op elkaar af te stemmen.

Niets is frustrerender voor burgers dan de gemeente voor een vraagstuk te benaderen; en vervolgens van de verschillende organisatie-onderdelen van de gemeente antwoorden te krijgen die niet met elkaar overeenstemmen. De norm die de Ombudsman bij dit soort klachten aan ambtenaren verduidelijkt, is dat er regelmatig overleg met collega's moet plaatsvinden - ook met collega's van andere diensten - om de burger een correct en integraal afgewogen antwoord te kunnen geven.

9.5 De respectvolle behandeling.

Een aandachtspunt dat de Ombudsman in de dagelijkse contacten met de ambtenaren gelukkig nimmer hoeft toe te lichten. En als er al een keer sprake is van een klacht over te weinig betoon van respect, dan is er veelal sprake van een misverstand dat met een goed gesprek uit de wereld kan worden geholpen.

## **10. Een doorkijk naar 2001/2002**

In de jaren 1999 en 2000 heeft de Ombudsman de nadruk gelegd op de afhandeling van klachten door afdoening met een openbare korte samenvatting; en het werken met de statistische overzichten uit het registratie en statistieksysteem teneinde te kunnen vaststellen of een bepaald soort klachten toenam. In het jaar 2001 hebben diverse gesprekken plaatsgevonden met verantwoordelijke managers over probleempunten die aan de hand van de overzichten uit het nieuwe systeem konden worden vastgesteld.

Zo besprak de Ombudsman met de directeur van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten de toename met 400 % van het aantal klachten over de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten, waarna de directeur haar maatregelen kon nemen. De Ombudsman zal over deze klachten in het jaar 2002 een zogenaamd verzamelrapport uitbrengen. Het uitbrengen van een verzamelrapport gebeurt wanneer in een bepaalde periode veel klachten over een gemeentelijke dienst worden ontvangen, waarbij het vermoeden bestaat dat de klachten een gemeenschappelijke oorzaak hebben.

Ook heeft de Ombudsman gesproken over de aanhoudende stroom van klachten over de vuilverwijdering, enwel met de verantwoordelijk sectordirecteur van de dienst Stadsbeheer en de directeur van de Haagse Milieuservices. De rapportage over deze materie is eveneens in het jaar 2002 voorzien.

Naast de hiervoor aangekondigde verzamelrapporten, zullen diverse klachten met ingang van 2002 weer afgesloten worden met rapporten in plaats van met een korte samenvatting. Dit omdat de afhandeling van een klacht met een rapport een uitgebreidere beschrijving van de uitvoeringspraktijk van het betrokken ambtelijk organisatieonderdeel weergeeft, waaraan aanbevelingen voor de verbetering kunnen worden toegevoegd. Hierdoor kan de Ombudsman verder vorm gaan geven aan het uitwerken van een helder en openbaar normenstelsel, dat bij de diverse gemeentelijke organisatie-onderdelen kan worden toegepast.

Tenslotte wordt momenteel intern op het instituut Gemeentelijke Ombudsman nagegaan of de publicaties van de Ombudsman op een andere wijze kunnen worden vormgegeven. Gedacht wordt ondermeer aan integrale plaatsing van de rapporten van de Ombudsman op Intranet, waardoor de raadpleegbaarheid van de rapporten - en de daarin uitgewerkte normen - zal toenemen.

november 2001

mw. mr. Th.O.J. Lucardie