

Klachtenprocedure gemeente 's-Hertogenbosch

Onderzoek naar aanbevelingen voor verbetering van de
interne klachtenbehandeling



Auteur: Nermin Dönmez

Stageverlenende organisatie: Gemeente 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch, 2 juni 2009

Klachtenprocedure gemeente 's-Hertogenbosch

Onderzoek naar aanbevelingen voor verbetering van de interne klachtenbehandeling



Auteur: Nermin Dönmez

Studentnummer: 9960935

Studie: HBO- Rechten

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Onderwijslocatie: 's-Hertogenbosch

Stageverlenende organisatie: Gemeente 's-Hertogenbosch

Afstudeerbegeleider: Mr. P.J.M. de Leeuw

Afstudeerperiode: 9 februari tot en met 15 mei 2009

Afstudeerdocenten: Mr. M.A.A.J. Lemmens en mw. mr. A.J.A.M. Nuchelmans

's-Hertogenbosch, 2 juni 2009

Voorwoord

De afstudeerscriptie "klachtenprocedure gemeente 's-Hertogenbosch" is het sluitstuk van mijn studie HBO-Rechten, welke ik gevolgd heb aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. In de periode van 9 februari tot en met 15 mei 2009 heb ik, in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Bestuursondersteuning, in het kader van het klachtrecht, een onderzoek verricht naar de praktijk van de interne klachtenbehandeling door de gemeente 's-Hertogenbosch. Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten en de ervaringen van de klachtenbehandeling door de gemeenten Eindhoven, Tilburg, Breda en Helmond geef ik verschillende aanbevelingen, waarvan ik hoop dat ze van nut kunnen zijn voor de gemeente 's-Hertogenbosch.

Gedurende mijn afstudeerstage bij de gemeente 's-Hertogenbosch heb ik met veel plezier en motivatie aan mijn scriptie gewerkt. De afstudeerscriptie is geschreven voor diegene die vaak werkzaam is met de behandeling van klachten, bijvoorbeeld de afdelingshoofden, de sectordirecteuren en medewerkers van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Langs deze weg wil ik gaarne enkele personen bedanken voor hun inzet en toewijding. Zonder hen had ik het onderzoek nimmer kunnen bewerkstelligen. Ik wil op de eerste plaats de heer mr. P.J.M. de Leeuw, mijn afstudeerbegeleider, en de heer mr. M.A.A.E.J. Lemmens, mijn eerste afstudeerdocent bedanken voor hun hulp en begeleiding bij het schrijven van deze afstudeerscriptie. Ook bedank ik de mensen die ik heb mogen spreken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van mijn afstudeerscriptie.

Nermin Dönmez

's-Hertogenbosch, 2 juni 2009

Lijst van afkortingen

Samenvatting

1. Inleiding	p. 8
2. Beschrijving van de organisatie	p. 11
3. Juridisch kader van het klachtrecht	p. 13
3.1 Intern klachtrecht	p. 13
3.1.1 Totstandkoming van intern klachtrecht	p. 13
3.1.2 Functies van intern klachtrecht	p. 14
3.1.3 De klager	p. 14
3.1.4 Begrip klacht	p. 14
3.2 Extern klachtrecht	p. 15
3.2.1 Algemeen	p. 16
3.2.2 Totstandkoming van extern klachtrecht	p. 16
3.2.3 Functies van het extern klachtrecht	p. 16
3.2.4 De ombudsman	p. 16
3.3 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	p. 17
4. Wettelijke vereisten voor een behoorlijke interne klachtenbehandeling	p. 19
4.1 Algemeen	p. 19
4.1.1 Samenloop met bezwaar en beroep	p. 19
4.2 Het afdoen van een klacht	p. 20
4.2.1 Klaagschriften	p. 20
4.2.2 Klachtbehandelaar	p. 20
4.2.3 Het horen	p. 20
4.2.4 Afhandelingstermijnen	p. 21
4.2.5 Klachtenregistratie	p. 21
4.2.6 Bevindingen en conclusies	p. 22
4.3 Algemene beginselen van behoorlijke klachtenbehandeling	p. 22
5. Wijze van klachtenbehandeling door gemeente 's-Hertogenbosch	p. 25
5.1 Interne klachtenregeling	p. 25
5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren	p. 26
5.2.1 Behandeling klachten	p. 26
5.2.2 De klachtenbehandelaar	p. 27
5.2.3 Registratie	p. 27
5.2.4 Ontvangstbevestiging	p. 28
5.2.5 Horen	p. 29
5.2.6 Termijnen	p. 29
5.2.7 Afdoening	p. 29
5.2.8 Formeel of informeel	p. 30
5.2.9 Scholing	p. 30
5.2.10 Inlevingsvermogen	p. 31
5.3 De gemeentelijke ombudscommissie	p. 31
5.3.1 Taken	p. 31
5.3.2 Behandeling van klachten	p. 32

5.4 Knelpunten samengevat	p. 33
---------------------------	-------

6. Ontkrachting knelpunten en middelen andere gemeenten **p. 34**

6.1 Ontkrachting knelpunten van de gemeente 's-Hertogenbosch	p. 34
6.1.1 Knelpunt: afdoeningstermijn	p. 34
6.1.2 Knelpunt: definitie klacht	p. 35
6.1.3 Knelpunt: formeel of informeel	p. 35
6.1.4 Knelpunt: inlevingsvermogen	p. 36
6.1.5 Knelpunt: geen vaste structuur/aanspreekpunt	p. 37
6.2 Middelen andere gemeenten	p. 38
6.2.1 Gemeente Eindhoven	p. 38
6.2.2 Gemeente Tilburg	p. 39
6.2.3 Gemeente Breda	p. 39
6.2.4 Gemeente Helmond	p. 40

7. Conclusies **p. 41**

8. Aanbevelingen **p. 42**

Bronnenlijst

Bijlagen

Bijlage 1:	Organisatiestructuur gemeente 's-Hertogenbosch
Bijlage 2:	Interne klachtenregeling gemeente 's-Hertogenbosch
Bijlage 3:	Uitwerking van gesprekken sectoren
Bijlage 4:	Uitwerking gesprek met secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie
Bijlage 5:	Praktijk klachtenbehandeling gemeente Eindhoven
Bijlage 6:	Praktijk klachtenbehandeling gemeente Tilburg
Bijlage 7:	Praktijk klachtenbehandeling gemeente Breda
Bijlage 8:	Praktijk klachtenbehandeling gemeente Helmond
Bijlage 8A:	Stappenplan behandeling van klachten 2006 (van binnenkomst tot afhandeling)
Bijlage 9:	Structuur interne klachtenbehandeling

Lijst van afkortingen

Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZ	Bestuurszaken
College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders
CWS	Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken
FIB	Financiën, Informatievoorziening en Belastingen
Gemw	Gemeentewet
Mr.	meester in de rechten
SB	Stadsbedrijven
SO	Stadsontwikkeling
WNo	Wet Nationale ombudsman

Samenvatting

De burgemeester van 's-Hertogenbosch, mr. dr. A.G.J.M. Rombouts, pleit in het voorwoord van het burgerjaarverslag 2007 dat een snelle en adequate mondelinge klachtenbehandeling de klacht kan wegnemen. In opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch is er onderzoek verricht ten behoeve van de ambtelijke organisatie waarin, gelet op de geconstateerde knelpunten en de ervaringen van andere gemeenten, aanbevelingen worden gedaan omtrent het verbeteren van de interne klachtenbehandeling van de sectoren BZ, CWS, FIB en SO.

Door middel van desk- en fieldresearch is geconstateerd dat de wettelijke termijnen voor het afhandelen van klachten niet steeds worden nagekomen. Er wordt geconstateerd dat de vier sectoren, ondanks dat zij zich aan de interne klachtenregeling houden, de klachten op verschillende wijze afhandelen. Onderzoek wijst uit dat er verschillen zijn omtrent de registratie, de persoon die de klachten behandelt, het wel of niet sturen van een ontvangstbevestiging en het formeel of informeel behandelen van de klachten. Kortom, er is géén uniform proces.

Onderzoek wijst tevens uit wat de thans bestaande knelpunten zijn binnen de eerdergenoemde sectoren. Deze knelpunten luiden als volgt:

- het niet binnen de wettelijke termijn afdoen van klachten;
- geen duidelijke definitie van het begrip "klacht";
- het formeel of informeel afdoen van klachten en
- geen affiniteit van de beklaagde met de klager.

Tot slot wijst onderzoek uit dat de gemeentelijke ombudscommissie, het externe orgaan dat belast is met de klachtenprocedure wanneer de ambtelijke organisatie en de burger er niet uit komen, ervaart het hebben van geen affiniteit van de beklaagde met de klager ook als knelpunt. Ook ervaart de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie als grote knelpunt dat er geen klachtencoördinatoren, behalve op de sector SO, aanwezig zijn.

Uit vergelijkend onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten Eindhoven, Tilburg, Breda en Helmond blijkt dat bovengenoemde knelpunten ontkracht kunnen worden. Immers, uit dit vergelijkend onderzoek vloeit onder andere voort dat een informele behandeling van klachten ertoe kan leiden dat klachten sneller worden afgedaan. Eveneens blijkt uit het voornoemd onderzoek dat de anderen gemeenten middelen zoals scholing aanwenden om zorg te dragen voor een optimale behandeling van de klachten.

Uiteindelijk zijn aan de gemeente 's-Hertogenbosch de volgende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de interne klachtenbehandeling:

- zorgen voor een uniform interne klachtenbehandeling;
- versterking van de informele afdoening;
- voorkomen van overschrijding van de wettelijke termijnen;
- zorgen voor een vaste structuur;
- deskundigheidsbevordering van de klachtenbehandelaars;
- vergroting van het inlevingsvermogen bij de klachtenbehandelaars;
- opstellen van een afzonderlijk klachtenjaarverslag en
- het ontwerpen van een enquêteformulier.

1. Inleiding

's-Hertogenbosch, de hoofdstad van de provincie Noord-Brabant, is een stad met meer dan 135.000 inwoners en meer dan 1.400 ambtenaren. Beide groepen hebben veelvuldig onderling contact. Vaak verlopen deze contacten goed, maar het kan wel eens voorkomen dat, ondanks het rechtmatig handelen door de gemeente 's-Hertogenbosch, de burger van mening is dat hij of zij niet correct of rechtmatig is behandeld. Wanneer de burger het niet eens is met het handelen van de gemeente 's-Hertogenbosch dan kan de burger de gemeente op haar handelwijze aanspreken door middel van het indienen van een klacht. In 2008 besloten 156 burgers klachten in te dienen omdat zij op de een of andere manier teleurgesteld waren in hun contact met de gemeente 's-Hertogenbosch.

Ondanks alle betrachte zorgvuldigheid blijven klagers soms ontevreden over de manier waarop hun klachten in eerste instantie door de gemeente 's-Hertogenbosch is afgehandeld. In dat geval kunnen zij hun klachten indienen bij de gemeentelijke ombudscommissie.

Ingevolge art. 170 lid 1 sub e Gemw ziet de burgemeester toe op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur. Zo wordt door de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, dr. mr. A.G.J.M. Rombouts, in het voorwoord van de Burgerjaarverslag 2007 gepleit dat een snelle en adequate mondelinge klachtenbehandeling de klacht kan wegnemen. Mr. P.J.M. de Leeuw, hoofd van de afdeling Bestuursondersteuning, is verantwoordelijk voor de procedures van de afhandeling van klachten alsmede de bewaking van de voortgang. Mr. P.J.M. de Leeuw constateert dat de wettelijke termijnen voor het afhandelen van klachten niet steeds worden nagekomen. Ondanks dat de vijf sectoren, zijnde BZ, CWS, FIB, SO en SB, zich aan de interne klachtenregeling houden, constateert mr. P.J.M. de Leeuw eveneens dat voornoemde sectoren de klachten op verschillende wijze afhandelen. Kortom, er is géén uniform proces aanwezig.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een correcte en klantvriendelijke behandeling van klachten hoog in het vandaal staan en is van mening dat nu het moment is aangebroken waarop gestreefd moet worden naar een continue verbetering van de klachtenbehandeling.

Het onderzoeksrapport tracht een duidelijk beeld weer te geven waar de verschillen liggen tussen de klachtenbehandeling van reeds genoemde sectoren. De doelstelling van het onderzoek is om uiterlijk 2 juni 2009 een rapport te overhandigen aan de gemeente 's-Hertogenbosch, ten behoeve van de ambtelijke organisatie, waarin, gelet op de geconstateerde knelpunten en ervaringen van andere gemeenten, aanbevelingen worden gedaan omtrent het verbeteren van de interne klachtenbehandeling van de sectoren BZ, CWS, FIB en SO. Er worden géén aanbevelingen gedaan voor de sector SB omdat binnen de sector SB reeds een afzonderlijk onderzoek wordt verricht naar de interne klachtenbehandeling. Implementatie van de aanbevelingen zou kunnen leiden tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

“Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de gemeente 's-Hertogenbosch omtrent het verbeteren van de klachtenbehandeling van de sectoren BZ, CWS, FIB, en SO waarbij gelet wordt op de geconstateerde knelpunten en de ervaringen van andere gemeenten?”

Uit de centrale vraagstelling vloeien enkele deelvragen voort.

1. Wat is het juridisch kader van het klachtrecht?

In hoofdstuk 3 zal een en ander nader uiteen worden gezet van het juridisch kader van het klachtrecht. Het klachtrecht kan worden onderscheiden in intern klachtrecht en extern klachtrecht. Hoofdstuk 3 zal ingaan op de achtergrond en hoofdlijnen van zowel het interne als het externe klachtrecht. Eveneens zal in hoofdstuk 3 kort worden ingegaan op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

2. Wat zijn de wettelijke vereisten voor een behoorlijke interne klachtenbehandeling?

Hoofdstuk 4 zal onder andere ingaan op het onderscheid tussen de behandeling van klachten, de bezwaarschriften en de beroepschriften. Eveneens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de procedurele aspecten van de interne klachtenbehandeling en de algemene beginselen van behoorlijke klachtenbehandeling.

3. Op welke wijze worden klachten behandeld door de gemeente 's-Hertogenbosch?

De verschillen en overeenkomsten waarop de vier sectoren klachten behandelen zal in hoofdstuk 5 worden uiteen gezet. Eveneens wordt ingegaan op de knelpunten die worden ervaren door de sectoren alsmede de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie.

4. Op welke wijze kunnen de geconstateerde knelpunten ontkracht worden en welke middelen zijn er voorhanden om een nóg betere interne klachtenbehandeling te realiseren?

In hoofdstuk 6 zullen oplossingen worden voorgedragen die de geconstateerde knelpunten kunnen ontkrachten. Ook zal in hoofdstuk 6 een en ander besproken worden met betrekking tot middelen die aangewend kunnen worden om een nóg betere interne klachtenbehandeling te realiseren.

Voorts zal in hoofdstuk 7 aan de hand van onderzoeksbevindingen van de hoofdstukken 3 tot en met 6 enkele conclusies worden getrokken. In hoofdstuk 8 worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van de interne klachtenbehandeling door de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het onderzoek is primair voor de gemeente 's-Hertogenbosch geschreven. De opdracht is vanuit de gemeente 's-Hertogenbosch, sector Bestuurszaken, afdeling Bestuursondersteuning geformuleerd.

Het onderzoek is middels een desk- en fieldresearch tot stand gekomen. De keuze voor deskresearch is dat bronnen als literatuur, jurisprudentie kamerstukken, regelingen en wetteksten (voornamelijk hoofdstuk 9 van de Awb 'Klachtenbehandeling door bestuursorganen') zeer belangrijk zijn geweest voor dit onderzoek. In dit onderzoek ligt de nadruk echter op fieldresearch. Er zijn gesprekken gevoerd met zes klachtenbehandelaars binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. Ook is er een gesprek gevoerd met de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie. Één van de redenen van het voeren van deze gesprekken is om een inzicht te verkrijgen in de wijze van klachtenbehandeling door de sectoren. Een ander reden is om te kunnen constateren welke knelpunten door de klachtenbehandelaars en de secretaris van de ombudscommissie worden ervaren.

Voorts is er op basis van de zogeheten 'Japanse methode' de ervaringen van de interne klachtenbehandeling van de gemeenten Eindhoven, Tilburg, Breda en Helmond

geanalyseerd. Dit is verwezenlijkt door middel van het afleggen van gesprekken met de klachtencoördinatoren en het bestuderen van de interne klachtenregelingen van deze gemeenten. De uitkomsten van deze gesprekken zijn van groot belang geweest voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling; het heeft namelijk geleid tot verbeterpunten voor de gemeente 's-Hertogenbosch.

2. Beschrijving van de organisatie

Per 1 januari 2009 zijn er in Nederland 441 gemeenten.¹ Ingevolge art. 108 Gemw hebben gemeenten een tweetal taken, te weten:

- de autonome taken, inhoudende de regeling en bestuur op het gebied van huishouding van de gemeenten en
- de medebewindstaken, inhoudende het uitvoeren van het rijksbeleid.

De gemeente wordt gezien als het overheidsloket voor burgers. Zij staat dicht bij haar inwoners. Op gemeentelijk niveau worden beslissingen genomen die van direct belang zijn voor de burgers van de gemeente. In elke gemeente is conform art. 6 Gemw een gemeenteraad, een college van B&W en een burgemeester.

De gemeenteraad

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. De gemeenteraad is het algemeen bestuur binnen de gemeente 's-Hertogenbosch. De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Dit komt tot uitdrukking in de rechten die de gemeenteraad heeft, zoals het benoemen en ontslaan van de wethouders, het bepalen van de kaders waarbinnen het college moet besturen en de controle op het uitvoeren van het beleid door het college. De taken van de gemeenteraad zijn onder meer:

- het vertegenwoordigen van de burger;
- het maken van verordeningen (wetten);
- het controleren van het college;
- de vaststelling van de begroting en de jaarrekening en
- de vaststelling van de hoofdlijnen van beleid.

De gemeenteraad wordt rechtstreeks gekozen door de inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch en is dan ook de volksvertegenwoordiging van de gemeente. De gemeenteraad vormt samen met het college van B&W het bestuur van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het college van B&W

Het college van B&W bestaat uit de burgemeester, welke tevens voorzitter is, en wethouders. Het college van B&W vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college zorgt onder andere voor het aandragen van beleidsvoorstellen, het nemen van een groot aantal beslissingen en het uitvoeren van de besluiten die de gemeenteraad genomen heeft. Het college bereidt ook de zaken voor waar de gemeenteraad over moet beslissen en zorgt, na de beslissing dat de besluiten worden uitgevoerd. Het aantal wethouders is afhankelijk van het aantal inwoners.² Het college van burgemeester en wethouders binnen de gemeente

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek,

Centraal Bureau voor de Statistiek, Thema's, Dossiers, Nederland regionaal, Publicaties, Artikelen en persberichten, 2009 <www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2666-wm.htm> (geraadpleegd op 16 april 2009).

² Gemeente 's-Hertogenbosch

Gemeente 's-Hertogenbosch, Bestuur en Organisatie, College van B&W, Samenstelling college <www.s-hertogenbosch.nl/content.cfm?contentid=E9B344DA-D4F4-A91D-F395F4308B7A1769.s-hertogenbosch.nl> (geraadpleegd op 18 februari 2009).

's-Hertogenbosch bestaat momenteel uit vijf wethouders. Wethouders worden door de gemeenteraad gekozen en ontslagen. Ze kunnen worden gekozen uit de raadsleden, maar kunnen ook van buiten de gemeenteraad komen. Als een raadslid wethouder wordt, is hij of zij geen lid meer van de gemeenteraad. Het college van B&W zijn verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. De wethouders kunnen door de gemeenteraad naar huis worden gestuurd. De burgemeester daarentegen niet.

De burgemeester

De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch is mr. dr. A.G.J.M Rombouts en wordt door de Kroon voor een periode van zes jaar benoemd in tegenstelling tot de wethouders.³ De burgemeester is de voorzitter van het college van B&W. De burgemeester is ingevolge art. 172 lid 1 Gemw belast met de handhaving van de openbare orde. Ook de burgemeester legt net zoals het college van B&W verantwoording af aan de gemeenteraad.

Organisatiestructuur gemeente 's-Hertogenbosch⁴

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft ongeveer 1.400 medewerkers in dienst. De gemeentelijke organisatie van 's-Hertogenbosch kent vijf sectoren, te weten:

1. Bestuurszaken (BZ)
2. Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken (CWS)
3. Financiën, Informatievoorziening en Belastingen (FIB)
4. Stadsontwikkeling (SO)
5. Stadsbedrijven (SB)

Dit onderzoek wordt verricht op de afdeling Bestuursondersteuning. Deze afdeling is een lijnafdeling binnen Bestuurszaken ter uitvoering van aan Bestuurszaken toegekende taken. Dit betekent dus dat de directeur Bestuurszaken de rol van "opdrachtgever" heeft. De hoofdtak van de afdeling Bestuursondersteuning is advisering en ondersteuning van het bestuur en de ambtelijke organisatie op het gebied van bestuurlijke, bestuurlijk/juridische aangelegenheden en op het gebied van openbare en veiligheid.⁵

³ Art. 61 lid 1 Gemw.

⁴ Zie bijlage 1.

⁵ Intranet gemeente 's-Hertogenbosch (niet toegankelijk voor niet-leden, geraadpleegd op 18 februari 2009).

3. Juridisch kader van het klachtrecht

Sinds 1 juli 1999 is in Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht een regeling opgenomen voor een interne klachtenprocedure. De regeling is te zien als een basisregeling, waarin de hoofdlijnen zijn vastgelegd van de klachtenbehandeling bij bestuursorganen. Hoofdstuk 9 bepaalt onder meer over welk soort handelingen van bestuursorganen kan worden geklaagd en op welke wijze klachten kunnen of moeten worden behandeld. Volgens art. 9:1 Awb heeft een ieder het recht een klacht in te dienen over de manier waarop het bestuursorgaan jegens hem of een ander heeft gedragen. Het klachtrecht kan worden onderscheiden in intern klachtrecht en extern klachtrecht. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op het intern klachtrecht en in paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het extern klachtrecht. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 één en ander besproken met betrekking tot de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

3.1 Intern klachtrecht

De regeling voor het interne klachtrecht is opgenomen in Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht: "Klachtenbehandeling door een bestuursorgaan". Bij de interne klachtprocedure onderzoekt en beoordeelt het bestuursorgaan zelf de klachten die bij hem zijn ingediend. De interne procedure is een verplichte voorprocedure voor de externe klachtenprocedure. Dit wordt ook wel het "kenbaarheidsvereiste" van art. 9:20 lid 1 Awb genoemd. Specifiek wordt met het kenbaarheidsvereiste bedoeld dat een klager eerst het betrokken bestuursorgaan op de hoogte moet brengen van zijn klacht en het in de gelegenheid moet stellen de klacht te behandelen alvorens de klacht door een ombudsman in onderzoek genomen kan worden. Het kenbaarheidsvereiste vormt hiermee dan ook de belangrijkste verbindende schakel tussen het interne en externe klachtrecht.⁶

3.1.1 Totstandkoming van intern klachtrecht

De totstandkoming van de regeling beoogt uniformering van het klachtrecht voor bestuursorganen. Tot juli 1999 bestonden op tal van terreinen verschillende regelingen voor de behandeling van klachten. Vele gemeenten beschikten over interne regelingen. Dit betekent dat vele gemeenten verschillende wijze van klachtenbehandeling hanteerden. Dit kwam de toegankelijkheid van de klachtprocedures voor de burger niet ten goede. De wetgever wilde dan ook de verschillende wijze van klachtenbehandeling uniformeren.⁷ In de Awb zijn nu eisen opgenomen waaraan elke procedure van klachtenbehandeling door een bestuursorgaan zal moeten voldoen. Deze eisen waarborgen de toegang tot de klachtinstantie en de behoorlijke behandeling van klachten. Naast deze eisen hebben de bestuursorganen uiteraard de mogelijkheid aanvullende bepalingen vast te stellen. Voorbeelden hiervan zijn het aanstellen van een klachtencoördinator of een regeling waarin wordt vastgesteld dat ook mondelinge klachten schriftelijk moeten worden bevestigd en binnen een bepaalde termijn moeten worden afgehandeld.⁸

Ten slotte zou een regeling van interne behandeling van klachten in de Awb ertoe moeten leiden dat minder klachten zouden worden ingediend bij de ombudsman. Met andere woorden: indien bestuursorganen zich houden aan de vereisten van een behoorlijke klachtenbehandeling leidt dat tot minder aantal klachten bij de ombudsman. De vereisten van een behoorlijke klachtenbehandeling komen uitvoerig aan de orde in paragraaf 4.3.

⁶ Meulenbroek 2008, p. 16.

⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 4.

⁸ Langbroek & Rijpkema 2004, p. 39.

3.1.2 Functies van intern klachtrecht

Een burger behoort er vanuit te kunnen gaan dat zijn klacht op een eerlijke en open wijze wordt behandeld. Een regeling inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen levert voor de burger dan ook de mogelijkheid om genoegdoening te krijgen in verband met onheuse bejegening door een bestuursorgaan. Voor de bestuursorganen zelf levert het een leereffect op.⁹ Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn, dienen de binnengekomen klachten door de organisatie te worden geregistreerd en regelmatig te worden geëvalueerd. De bestuursorganen kunnen op basis van ontvangen klachten fouten herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie wegnemen. Daardoor kan tevens de kwaliteit van de overheidsdienstverlening worden verbeterd. Voor zover sprake is van een vertrouwensbreuk tussen het bestuursorgaan en de burger, kan de behandeling van een klacht leiden tot herstel van vertrouwen; als een burger na het indienen van een klacht tevreden wordt gesteld, zal het vertrouwen in het bestuursorgaan doorgaans vergroot worden.

3.1.3 De klager

Art. 9:1 lid 1 Awb bepaalt dat eenieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen hebben dus het recht om een klacht in te dienen.¹⁰ De klager heeft het recht om zich bij het indienen van een klacht te laten bijstaan of te laten vertegenwoordigen door een gemachtigde.

3.1.4 Begrip klacht

De Awb geeft geen precieze definitie van het begrip klacht. Volgens art. 9:1 lid 1 Awb betreft een klacht de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Het object van een klacht is een gedraging van een bestuursorgaan. Een gedraging kan inhouden het verrichten van een feitelijke handeling, dan wel een publiek- of een privaatrechtelijke handeling.¹¹

Enkele voorbeelden van gedragingen waarover geklaagd kan worden:

- het niet reageren op een brief;
- het te laat reageren op een brief;
- het niet of onvoldoende nakomen van toezeggingen;
- overschrijding van de behandelingstermijnen van bezwaar- en beroepschriften;
- onbeleefde behandeling;
- onjuiste of onvolledige informatieverstrekking;
- lange wachttijden;
- telefonische en fysieke onbereikbaarheid;
- omgang met persoonsgegevens;

De reikwijdte van de interne klachtenregeling wordt beperkt door in art. 9:1 lid 1 Awb, het indienen van een klacht te beperken tot “een bepaalde aangelegenheid”. Algemene klachten over beleid of over beleidsuitvoering betreffen niet een bepaalde aangelegenheid en zijn ook

⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1.*

¹⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12.*

¹¹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 2.*

niet te zien als een gedraging jegens iemand. Dergelijke klachten zijn dan ook niet te beschouwen als klachten in de zin van art. 9:1 Awb.¹²

Klachten dienen onderscheiden te worden van meldingen. De klachten waar het in dit onderzoek over gaat zijn niet de meldingen als bijvoorbeeld een losliggende stoeptegels of een omgevallen boom. Het gaat hier over de wijze waarop de gemeente de burger heeft behandeld. Echter kan een melding ook een klacht worden. Als bijvoorbeeld iemand de gemeente erop attent gemaakt heeft dat er een stoeptegels los ligt, kan dat worden opgevat als een melding. Maar als er na weken met zijn melding nog niets is gebeurd en hij boos opbelt dat de stoep er nog steeds zo bij ligt, is er sprake van een klacht.

De formele vereisten voor een klacht is dat het betrekking moet hebben over een gedraging jegens de klager. Ingevolge art. 9:4 Awb dient het klaagschrift ondertekent te worden en bevat het klaagschrift ten minste de naam en adres van de klager alsmede de dagtekening en een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.¹³ In paragraaf 4.2.1 zal hierover nader worden ingegaan.

Indien de klacht voldoet aan de formele vereisten van art. 9:4 Awb is het bestuursorgaan nog niet verplicht om een klacht te behandelen, wel blijft hij er bevoegd voor. Immers, art. 9:8 Awb regelt een uitzondering op de behandelingsplicht. In de volgende gevallen kan een klacht buiten behandeling blijven:

- indien het gaat om een klacht over een gedraging waarover al eerder een klacht is ingediend, die met inachtneming van de wettelijke regels is afgehandeld;
- indien de gedraging langer dan een jaar voor de indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- indien de klager bezwaar had kunnen maken;
- indien de klager beroep kan of kon instellen, tenzij de klacht zich richt op het niet tijdig nemen van een besluit;
- indien de klacht aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is (geweest) en
- indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

De klager dient zo spoedig mogelijk na ontvangst van de klacht, schriftelijk in kennis worden gesteld van het niet in behandeling nemen van de klacht, onder vermelding van de redenen daarvan.¹⁴

3.2 Extern klachtrecht

Naast het recht op een behoorlijke klachtbehandeling door het bestuursorgaan heeft de burger ook recht op een onafhankelijke, externe behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen. Indien de klager niet tevreden is over het resultaat van de interne klachtenbehandeling, kan hij zich vervolgens wenden tot de ombudsman. Overeenkomstig art. 9:17 Awb valt onder 'ombudsman' het volgende te verstaan: een Nationale ombudsman, een lokale ombudsman of een ombudscommissie.

¹² *Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12 en 13.*

¹³ Art. 9:4 lid 1 en 2 Awb.

¹⁴ Art. 9:8 lid 3 Awb.

3.2.1 Algemeen

De gemeente is in principe verplicht om een externe klachtvoorziening te treffen. Dit kan door middel van het instellen van een lokale ombudsman of een ombudscommissie.¹⁵ Voorts kan het gaan om een eigen of om een gezamenlijke (met andere gemeenten) ombudsman of ombudscommissie. Gemeenten die geen voorziening treffen, vallen op grond van art.1a sub b WNo onder de bevoegdheid van het Nationale ombudsman; het gaat hier om een vangnetvoorziening.¹⁶ Met andere woorden: de Nationale ombudsman is bevoegd tenzij de gemeente een eigen voorziening heeft ingesteld.

3.2.2 Totstandkoming van extern klachtrecht

Een regeling van minimumeisen voor alleen interne klachtprocedures is immers in feite niet "af". De interne klachtprocedure fungeert als voorprocedure voor een eventuele externe klachtenprocedure. De externe klachtenprocedure kan dan ook als sluitstuk van de gehele klachtenprocedure worden beschouwd. Voor de gelijkwaardigheid van externe klachtvoorzieningen is het gewenst dat er ook voor de externe klachtenbehandeling eenduidige regels worden gesteld. Het is namelijk niet wenselijk dat bestuursorganen eigen externe voorzieningen creëren die onderling van elkaar verschillen wat betreft de waarborgen voor een onafhankelijke en behoorlijke klachtenbehandeling.¹⁷ De regels met betrekking tot het extern klachtrecht zijn opgenomen in Titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht: 'Klachtbehandeling door een ombudsman'.

Op 15 maart 2005 is de Wet extern klachtrecht in werking getreden.¹⁸ De doelstellingen van deze wet luiden als volgt:

1. het bieden van een algemene regelgeving voor het indienen en behandelen van klachten bij/door externe klachtvoorzieningen;
2. het voorzien in een landelijke dekkend stelsel van volwaardige externe klachtvoorzieningen bij decentrale overheden;
3. het harmoniseren van bestaande eisen waaraan externe klachtvoorzieningen moeten voldoen.¹⁹

3.2.3 Functies van het externe klachtrecht

De functies van het externe klachtrecht zijn niet wezenlijk verschillend als die van het interne klachtrecht. Het biedt een vorm van bescherming tegen overheidsop treden, in aanvulling op het stelsel van rechtsbescherming. Daarnaast biedt het de overheid de gelegenheid te leren van haar fouten: zij kan haar visie op het eigen functioneren bijstellen en zo nodig haar organisatie aanpassen.

3.2.4 De ombudsman

In art. 9:18 lid 1 Awb is bepaald dat een ieder het recht heeft de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. De termen 'een ieder'

¹⁵ Art. 81P lid 1 Gemw.

¹⁶ *Kamerstukken II 2002/03, 28 747, A, p. 10-12.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 4.*

¹⁸ Stb. 2005, 116.

¹⁹ *Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 2 en 3.*

en 'hem of een ander' hebben betrekking op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen.²⁰

De ombudsman is bevoegd om op verzoek dan wel ambtshalve onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. In afwijking van het vorenstaande is de ombudsman absoluut onbevoegd een onderzoek in te stellen naar algemene beleidskwesties en naar zaken waarover de rechter gaat.²¹ Ook wanneer ten onrechte geen interne klachtprocedure is gevolgd, is de ombudsman niet verplicht om een onderzoek in te stellen.²²

Het onderzoek van de ombudsman mondt uit in een openbaar rapport waarin hij verslag doet van zijn bevindingen en een oordeel geeft over het al dan niet behoorlijk zijn van de onderzochte gedraging. Het rapport wordt toegezonden aan de indiener van het verzoek, aan het bestuursorgaan en aan degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft.²³ De ombudsman heeft de bevoegdheid het bestuursorgaan aanbevelingen te doen die de klacht kunnen verhelpen of soortgelijke klachten in de toekomst kunnen voorkomen.²⁴

3.3 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

In paragraaf 3.1.4 zijn enkele voorbeelden gegeven van gedragingen waarover geklaagd kan worden. Één van de gedragingen waarover geklaagd kan worden is het overschrijden van de behandelingstermijnen van besluiten. Bestuursorganen moeten bij het nemen van besluiten, als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb, de wettelijke behandelingstermijnen in acht nemen.

Op 23 januari 2006 is bij de tweede kamer een initiatiefvoorstel ingediend welke de oplegging van dwangsommen aan bestuursorganen oplegt die de wettelijke voorgeschreven behandelingstermijnen niet naleven. De indieners van het initiatiefvoorstel willen burgers een effectief rechtsmiddel geven tegen trage besluitvorming door het bestuursorgaan. Volgens de indieners is het niet-tijdig beslissen door het bestuursorgaan een hardnekkig probleem. Het probleem is jaren bekend en nog steeds komt het te vaak voor dat bestuursorganen er niet in slagen om aan de wettelijke behandelingstermijnen van besluiten te voldoen.²⁵ Daarom wordt in de Algemene wet bestuursrecht een regeling opgenomen die, indien een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke behandelingstermijn beslist, de burger in staat stelt om zonder voorafgaande bezwaarschriftprocedure snel een uitspraak van de rechter te krijgen. Concreet betekent dit dat de burger het bestuursorgaan in gebreke stelt. Het bestuursorgaan heeft vervolgens twee weken de tijd om alsnog een besluit te nemen. Indien het bestuursorgaan alsnog geen besluit neemt, dan verbindt de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen daaraan gevolgen.²⁶ Ingevolge de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen heeft de burger recht op een dwangsom voor elke dag dat de beslistermijn overschreden wordt. De dwangsom loopt ten hoogste 42 dagen en bedraagt maximaal

²⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 26.

²¹ Art. 9:22 Awb.

²² Art. 9:23, aanhef en onder h Awb.

²³ Art. 9:36 lid 1 t/m 3 Awb.

²⁴ Art. 9:27 lid 3 Awb.

²⁵ Eerste Kamer der Staten- Generaal

Eerste Kamer der Staten- Generaal, Kamerstukken, Wetsvoorstellen,

<www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/29934_initiatiefvoorstel_wolfen> (geraadpleegd op 8 april 2009).

²⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, Onderwerpen, Openbaar bestuur, Goed openbaar bestuur, Wet dwangsom <<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/goed-openbaar/wet-dwangsom>> (geraadpleegd op 8 april 2009).

€1260.²⁷ Vervolgens kan de burger, nadat hij of zij het bestuursorgaan in gebreke heeft gesteld en twee weken daarna er nog geen beslissing is genomen door het bestuursorgaan, meteen beroep instellen bij de administratieve rechter. De burger hoeft dus niet meer (zoals in de huidige situatie) eerst bezwaar te maken tegen het uitblijven van een beslissing. Verklaart de rechtbank het beroep gegrond, dan is de overheid verplicht om alsnog binnen twee weken te beslissen.²⁸ De eerste kamer heeft op 20 november 2007 de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen aangenomen. Voornoemde wet treedt uiterlijk 1 januari 2010 in werking.²⁹

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is niet (direct) van toepassing op het klachtrecht, maar slechts op besluiten in de zin van art. 1:3 Awb.³⁰ Het niet in acht nemen van de wettelijke behandelingstermijnen heeft ook gevolgen voor de interne (en externe) klachtenprocedure. Immers, burgers kunnen per 1 januari 2010 bestuursorganen in gebreke stellen indien zij zich niet aan de wettelijke behandelingstermijnen houden. Bestuursorganen zullen ingevolge de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen ertoe “gedwongen” worden om besluiten binnen de wettelijke behandelingstermijnen te nemen. Concreet betekent dit dat burgers wellicht in de toekomst minder klachten zullen indienen.

²⁷ Juridische versie circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen 2008 p. 2 en 3.

²⁸ Juridische versie circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen 2008 p. 4.

²⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, Onderwerpen, Openbaar bestuur, Goed openbaar bestuur, Wet dwangsom < <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/goed-openbaar/wet-dwangsoml>> (geraadpleegd op 8 april 2009).

³⁰ Juridische versie circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen 2008 p. 2.

4. Wettelijke vereisten voor een behoorlijke interne klachtenbehandeling

In paragraaf 4.1 wordt onder andere ingegaan op het onderscheid tussen de behandeling van klachten, de bezwaarschriften en de beroepschriften. Paragraaf 4.2 beschrijft de procedurele aspecten van de interne klachtenbehandeling. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht staat hierin centraal. Immers, in dit hoofdstuk worden de algemene verplichtingen tot een zorgvuldige klachtenbehandeling nader geconcretiseerd. Tot slot wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de algemene beginselen van behoorlijke klachtenbehandeling van zowel de interne als de externe klachtenprocedure.

4.1 Algemeen

De behandeling van klachten is een vorm van rechtsbescherming tegen handelen van bestuursorganen. De andere vormen van rechtsbescherming zijn bezwaar en beroep. Een aantal bepalingen over klachtenbehandeling vertoont veel overeenkomst met de bepalingen over bezwaar en beroep. Zo moet ingevolge art. 9:10 lid 1 en 9:30 lid 1 Awb de klager in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. Een dergelijke hoorplicht geldt ook voor de behandeling van bezwaarschriften (art. 7:2 lid 1 Awb) en de behandeling van beroepschriften (art. 7:16 lid 1 Awb).

Behalve overeenkomsten kent het klachtrecht echter ook duidelijke verschillen met het recht inzake bezwaar en beroep. Allereerst is er een verschil in de aard van de toetsing. Bij bezwaarschriften wordt het bestuursorgaan getoetst op doelmatigheid en rechtmatigheid en bij beroepschriften wordt er uitsluitend op rechtmatigheid getoetst. Terwijl de klachtenbehandeling zich kenmerkt door een toetsing aan behoorlijkheidsnormen; er wordt nagegaan of het bestuursorgaan zich ten opzichte van de klager behoorlijk heeft gedragen. Een ander verschil met het recht inzake bezwaar en beroep is dat klachtenprocedures doorgaans niet tot een bindende uitspraak leiden. Dit betekent uiteraard niet dat de beslissing op een klacht zonder betekenis is. De klager krijgt een oordeel over de (on)behoorlijkheid van het optreden van een bestuursorgaan; dit kan de klager in emotioneel opzicht genoegdoening verschaffen.³¹

Schematisch ziet het er dus als volgt uit:

	Klacht	Bezwaar	Beroep
Object	Gedraging	Besluit ex art. 1:3 Awb	Besluit ex art. 1:3 Awb
Toetsingsmatigheid	Behoorlijkheid	Rechtmatigheid en doelmatigheid	Rechtmatigheid
Oordeel	Niet juridisch bindend	Juridisch bindend	Juridisch bindend

4.1.1 Samenloop met bezwaar en beroep

Zoals in paragraaf 3.1.4 is beschreven, is het object van een klacht een gedraging. De gedraging kan (mede) een besluit omvatten. Daardoor kan zich de situatie voordoen dat tegen een gedraging zowel een klacht kan worden ingediend als bezwaar en beroep mogelijk zijn. Indien de klager de mogelijkheid had om bezwaar te maken tegen de bestreden gedraging, maar dat niet heeft gedaan, behoeft het bestuursorgaan, op grond van art. 9:8 lid 1 onder c Awb, de klacht niet meer te behandelen. Indien de mogelijkheid van

³¹ Damen e.a. 2006, p. 332 en 333.

bezwaar nog wel openstaat, moet de klacht in behandeling worden genomen en is in beginsel dus een gecombineerde behandeling van klacht en bezwaar mogelijk.

Ten aanzien van de samenloop met beroep is bepaald dat de klacht niet in behandeling behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (art. 9:8 lid 1 onder d Awb). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tegelijkertijd van een procedure voor de bestuursrechter.³²

4.2 Het afdoen van een klacht

In deze paragraaf worden enkele aspecten met betrekking tot de interne klachtenprocedure uiteengezet. Tijdens het afhandelen van een klacht krijgen bestuursorganen namelijk met de navolgende aspecten veelvuldig te maken.

4.2.1 Klaagschriften

Een klaagschrift moet aan de vereisten van art. 9:4 Awb voldoen. Het moet onder meer betrekking hebben op een gedraging van een bestuursorgaan jegens de klager zelf. Voorts moet het ondertekend worden, de naam en adres van de klager moeten erin zijn opgenomen, de dagtekening en een omschrijving van de betreffende gedraging van het bestuursorgaan dienen erin opgenomen te worden. Voordat een bestuursorgaan een klacht in behandeling neemt, dient hij eerst na te gaan of het klaagschrift voldoet aan de eerdergenoemde eisen. Zo niet, dan bestaat er voor het bestuursorgaan geen verplichting om de klacht in behandeling te nemen. Dat neemt niet weg dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld zijn klaagschrift aan te vullen. Nadat aan alle voorwaarden is voldaan, geldt onverkort de behandelingsplicht.³³

Het bestuursorgaan is tevens bevoegd om mondelinge klachten te behandelen.

4.2.2 Klachtbehandelaar

De klacht dient te worden afgedaan door het bestuursorgaan zelf. Dat houdt in dat de bevindingen en conclusies door dit orgaan worden vastgesteld. Het feitelijk onderzoek van de klacht geschiedt als regel door ambtenaren. Uit onafhankelijkheidsbeginsel vloeit voort, dat degene over wiens gedraging wordt geklaagd niet de persoon is die de klacht behandelt.³⁴ Art. 9:7 lid 1 Awb bepaalt het aldus: 'De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.' Het begrip 'behandeling' heeft betrekking op alle onderdelen van het onderzoek van de klacht, inclusief het horen van de klager. Het bestuursorgaan mag de persoon waarover is geklaagd niet machtigen tot afhandeling van de klacht. Ook 'medeplegers' en personen die daadwerkelijk in de gelegenheid waren om een eind te maken aan de onbehoorlijke gedraging en dat willens en wetens hebben nagelaten, zouden niet mogen worden belast met de behandeling van een klacht over die gedraging.

4.2.3 Het horen

Een belangrijk aspect in het onderzoek van een klacht is het horen van de klager en van degene over wiens gedraging geklaagd wordt. Art. 9:10 Awb bevat het beginsel van hoor en wederhoor. Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de

³² Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 10.

³³ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 15.

³⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 16.

klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtenprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te kunnen reageren. Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is.³⁵

Uit een oogpunt van een goede feitelijke weergave van de omstandigheden waaronder de bestreden gedraging heeft plaatsgevonden en ten behoeve van een correcte weergave van hetgeen de klacht precies omvat, is het noodzakelijk dat de hoofdlijnen tijdens het horen schriftelijk worden vastgelegd.³⁶ Voorts is schriftelijke vastlegging van belang voor de rapportage over de bevindingen van het bestuursorgaan en ten behoeve van de vorming van het dossier voor een eventuele verdere procedure in een later stadium. Op welke wijze aan de plicht tot verslaglegging vorm wordt gegeven, wordt aan het bestuursorgaan overgelaten. Er behoeft niet altijd een apart verslag te worden opgesteld. Volstaan kan worden met vermelding in de afdoeningsbrief van wat tijdens het horen aan de orde is gesteld.

Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. Dit is slechts in overleg met de klager toegestaan. Ook van het telefonisch horen dient een verslag te worden opgemaakt.³⁷

4.2.4 Afhandelingstermijnen

Het bestuursorgaan dient de klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift te behandelen. Dat is tien weken als een klachtadviesinstantie is ingeschakeld. De behandeling kan met ten hoogste vier weken worden verdaagd.³⁸ In geval van verdaging dient de klager schriftelijk in kennis worden gesteld. Net als bij de behandeling van bezwaarschriften geldt dat de verdagingsmogelijkheid zich beperkt tot bijzondere gevallen en dus niet standaard kan worden gehanteerd. Onder bijzondere gevallen vallen de situaties van overmacht waarin het moeilijk zal zijn de termijn te halen. Een voorbeeld van een dergelijk situatie is wanneer de klager in het buitenland verblijft. Door het standaard, of structureel gebruik te maken van de mogelijkheid om de beslissing met vier weken te verdagen komt het bestuursorgaan de ingevolge art. 7:10 Awb op hem rustende rechtsplicht niet na.³⁹

4.2.5 Klachtenregistratie

Klachtenbehandeling dient er onder meer toe bestuursorganen te laten leren van fouten uit het verleden. Daarom is het handig om de afgehandelde klachten te registreren, analyseren en te evalueren. Ingevolge art. 9:12a Awb dient het bestuursorgaan zorg te dragen voor registratie van de bij hem ingediende (schriftelijke en mondelinge) klachten. In deze bepaling zijn aan deze verplichting geen beperkingen verbonden. Dit betekent dat de klachten die in

³⁵ N.o. 7 juli 2003, AB 2004, 19. Zie ook art. 9:10 lid 1 en 2 Awb.

³⁶ Art. 9:10 lid 3 Awb.

³⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 21.

³⁸ Art. 9:11 lid 1 en 2 Awb.

³⁹ N.o. 27 maart 2007, AB 2001, 170.

behandeling worden genomen dienen te worden geregistreerd. Maar ook de klachten die op grond van art. 9:8 Awb niet in behandeling worden genomen moeten worden geregistreerd. Ook de klachten die buiten behandeling worden gelaten, kunnen voor een bestuursorgaan nuttige informatie opleveren over zijn eigen functioneren.⁴⁰ Voorts dienen de geregistreerde klachten jaarlijks worden gepubliceerd. In elk geval dienen de volgende gegevens te worden geregistreerd:

- datum van ontvangst van de klacht;
- ontvangst klacht: door wie en hoe (via welk kanaal);
- beschrijving van de klacht en van het product of de dienst waarop de klacht betrekking heeft en
- de wijze waarop de klacht is afgehandeld.

4.2.6 Bevindingen en conclusies

Art. 9:12 Awb verplicht het bestuursorgaan om, na het afsluiten van het onderzoek, de klager schriftelijk zijn bevindingen en eventuele conclusies mee te delen. Het klachtonderzoek mondt zich uit in een rapport van bevindingen die het bestuursorgaan verbindt aan zijn oordeel. Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast te staan.⁴¹ Op grond van deze bevindingen zal het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de gang van zaken en daaraan wellicht conclusies verbinden. Het oordeel komt uiteindelijk terecht in de afdoeningsbrief.

Ingevolge het tweede lid van art. 9:12 Awb dient het bestuursorgaan tevens te vermelden of over de gedraging nog een klacht kan worden ingediend bij een ander persoon of college. Met andere woorden, de klager wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden een klacht voor te leggen aan externe klachtinstanties die zijn aangewezen om klachten te behandelen, zoals de Nationale ombudsman of een gemeentelijke ombudscommissie.

4.3 Algemene beginselen van behoorlijke klachtenbehandeling

Ingevolge art. 9:2 Awb draagt het bestuursorgaan zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten. De Nationale ombudsman heeft beginselen van behoorlijke klachtenbehandeling geformuleerd. Voornoemde beginselen dienen als richtlijn om een behoorlijke klachtenbehandeling te handhaven.⁴² De beginselen van algemene klachtenbehandeling gelden voor zowel de interne als de externe klachtenprocedure.

De algemene beginselen van behoorlijke klachtenbehandeling zijn de navolgende:⁴³

- **Informatieverstrekking**

“Een bestuursorgaan voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.”

De klager dient op de hoogte te worden gesteld van het verloop van de procedure en van zijn rechten en plichten tijdens de procedure. De ontvangstbevestiging behoort ondermeer te verwijzen naar een medewerker of een behandelende afdeling, die nadere telefonische

⁴⁰ N.o. 21 maart 2003, AB 2003, 271.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 22.

⁴² Langbroek & Rijpkema 2004, p. 40.

⁴³ De Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman, Over de Nationale ombudsman, Jaarverslag 2008

<www.ombudsman.nl/ombudsman/jaarverslag/2008/no-jvs-2008.pdf> (geraadpleegd op 6 april 2009).

informatie kan verstrekken, voor zover in de ontvangstbevestiging zelf al geen informatie kan worden gegeven over de reden waarom een spoedig antwoord niet mogelijk is. In de afdoeningsbrief dient te worden gewezen dat de klager de mogelijkheid heeft om zijn klacht voor te leggen aan de ombudsman.

- **Onpartijdigheid**

“Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.”

Degene die de klacht behandelt, dient niet dezelfde ambtenaar te zijn als de ambtenaar waarop de klacht betrekking heeft. Dit grondbeginsel van behoorlijke klachtbehandeling behoeft niet uit te sluiten dat deze ambtenaar in voorkomende gevallen bij de klachtenbehandeling wordt betrokken of rechtstreeks contact heeft met de klager. Wanneer bijvoorbeeld nog niet voldoende vaststaat wat de aard en de omvang van de klacht is, kan het zelfs functioneel en gewenst zijn dat de betrokken ambtenaar wel bij de behandeling wordt betrokken. Bijvoorbeeld in de vorm van het aanbieden van een excuus aan de klager. Indien deze fase niet bevredigend wordt afgesloten, treedt het beginsel in volle omvang naar voren.

- **Hoor en wederhoor**

“Een bestuursorgaan stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.”

Het beginsel van hoor- en wederhoor betekent dat er een evenwicht behoort te zijn in de mate waarin beide partijen in de gelegenheid worden gesteld hun visie kenbaar te maken op datgene waarover wordt geklaagd. Wanneer de aangeklaagde persoon de gedraging als zodanig ontkent of feiten aanvoert die de gedraging in een geheel ander licht plaatsen, is er sprake van (nieuwe) gegevens waarover de klager zijn visie moet kunnen geven. Wederhoor is dan een vereiste. Van het horen van de klager kan alleen worden afgezien als de klacht kennelijk ongegrond is of de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.⁴⁴

- **Redelijke termijn**

“Een bestuursorgaan moet slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.”

Tijdens het afhandelen van een klacht dient de gemeente zich aan de wettelijke termijnen te houden. Ingevolge art. 9:11 lid 1 Awb geldt een termijn van zes weken. In het geval dat een advies- of klachtencommissie wordt ingeschakeld kan deze termijn verlegd worden tot tien weken. Indien er sprake is van zwaarwegende omstandigheden kan de wettelijke termijn worden overschreden, mits dat aan de klager op de juiste wijze wordt gecommuniceerd.

- **Deugdelijke motivering**

“Het handelen van een bestuursorgaan wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.”

Het oordeel op de klacht dient steeds goed gemotiveerd te zijn omdat het niet vrij is om naar eigen goeddunken of willekeur te handelen. Het oordeel dient in te gaan op alle onderdelen van de klacht en voldoende te zijn gemotiveerd. Het motiveringsvereiste betekent onder

⁴⁴ N.o. 3 oktober 1995, AB 1995, 597.

meer dat alle relevante feiten, omstandigheden en argumenten in de overwegingen moeten worden betrokken, zodat recht wordt gedaan aan de belangen van de betrokken burgers.

5. Wijze van klachtenbehandeling door gemeente 's-Hertogenbosch

In Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de minimumeisen vastgesteld waaraan klachtenbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Dit is in hoofdstuk drie en vier uitvoerig aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk wordt de praktijk van de interne klachtenbehandeling binnen de gemeente 's-Hertogenbosch beschreven. Dit is op basis van de gevoerde gesprekken met de klachtenbehandelaars naar voren gekomen. Tijdens de gesprekken zijn zaken aan de orde gekomen als de wijze waarop de klachten worden behandeld, de afhandelingstermijnen, de knelpunten en de relatie met de externe klachtbehandeling. Aan de respondenten is tevens gevraagd of zij een bepaalde cursus of opleiding hebben gevolgd met betrekking tot het afdoen van een klacht.

Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving over de interne klachtenregeling van de gemeente 's-Hertogenbosch. Vervolgens worden de verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren van de gemeente 's-Hertogenbosch met betrekking tot het afdoen van een klacht uiteengezet. Daarna wordt er ingegaan op de praktijk van de externe klachtenbehandeling door de gemeente 's-Hertogenbosch. Ten slotte worden de knelpunten die zowel door de sectoren binnen de gemeente 's-Hertogenbosch als door de gemeentelijke ombudscommissie worden ervaren, samengevat.

5.1 Interne klachtenregeling

De gedachte van de wetgever bij Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht was dat de regeling als een minimumregeling de verplichte hoofdlijnen zou bevatten, waarmee bestuursorganen in de praktijk van de klachtenbehandeling hun weg zouden weten vinden. De regeling zou voldoende houvast bieden voor toepassing in verschillende, naar hun aard uiteenlopende situaties. Het is niet uitgesloten in een eigen regeling een nadere invulling te geven aan de wijze waarop de klachtenbehandeling vorm krijgt.⁴⁵

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft daarom gekozen om een interne klachtenregeling te hanteren.⁴⁶ Dit kan gezien worden als een algemene procesbeschrijving waarin de stappen van binnenkomst tot het afdoen van een klacht zijn beschreven. Deze staat op intranet van de gemeente 's-Hertogenbosch. Ieder sector dient zich dan ook aan deze klachtenregeling te houden, indien deze te maken krijgt met een klacht. De interne klachtenregeling herhaalt overwegend de bepalingen uit Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht en wordt aangevuld met bepalingen over de hoorprocedure, de registratie en de schriftelijke afdoening.

Uit de interne klachtenregeling zijn de volgende belangrijkste stappen samengevat:

- registratie klacht door Documentaire Zaken en secretariaat directie Bestuurszaken;
- ontvangstbevestiging binnen veertien dagen;
- afdoening binnen zes weken; eenmaal verdaging met vier weken mogelijk;
- klager en degene waarover wordt geklaagd moeten (kunnen) worden gehoord;
- behandelaar klacht mag niet bij datgene, waarover wordt geklaagd, betrokken zijn;
- schriftelijke afdoening door sectordirecteur (geen submandaat);
- wijzen op beroepsmogelijkheid bij Ombudscommissie;
- alle correspondentie in afschrift sturen aan directiesecretariaat Bestuurszaken.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 6.

⁴⁶ Zie bijlage 2.

5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren

Zoals in hoofdstuk twee is beschreven bestaat de gemeente 's-Hertogenbosch uit vijf sectoren. Bij onderstaande vier sectoren/afdelingen wordt echter nagegaan wat onderling de verschillen en overeenkomsten zijn.⁴⁷

- sector Bestuurszaken (afdeling Bestuursondersteuning en afdeling Burgerzaken);
- sector Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken (afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken en afdeling Jeugd en Onderwijs);
- sector Financiën, Informatievoorziening en Belastingen (afdeling Belastingen) en
- sector Stadsontwikkeling.

Hieronder wordt, naar aanleiding van de gesprekken met de klachtenbehandelaars van vernoemde sectoren, beschreven wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de sectoren van de gemeente 's-Hertogenbosch in verhouding tot de interne klachtenregeling.⁴⁸

5.2.1 Behandeling klachten

De behandeling van een klacht is bij alle sectoren in grote lijnen hetzelfde. Bij alle sectoren gaat het als volgt:

1. Alle klachten worden geregistreerd. Klagers krijgen een schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de klacht. In de bevestiging staat door wie de klacht wordt afgehandeld. Meestal is dat het hoofd van de betreffende afdeling. Het is in ieder geval **nooit** de persoon over wie de klager een klacht heeft ingediend. Wel wordt de persoon over wie is geklaagd op de hoogte gesteld van de klacht.
2. Zoals eerder vermeld, wordt de klacht behandeld door het afdelingshoofd. Hij of zij geeft een klager de gelegenheid om de klacht mondeling toe te lichten in een gesprek, oftewel hoorzitting. Klagers mogen zich bij de hoorzitting laten bijstaan door een vertegenwoordiger. Klagers kunnen tijdens het gesprek eventuele vragen die worden gesteld beantwoorden. De persoon over wie wordt geklaagd is bij de hoorzitting in sommige gevallen aanwezig en mag uiteraard reageren op de opmerkingen die op tafel komen. Wat er tijdens het gesprek is besproken komt beknopt terug in de afdoeningsbrief. Er wordt doorgaans geen afzonderlijk verslag gemaakt.
3. Uiterlijk zes weken na indiening van de klacht krijgt de klager een schriftelijke en gemotiveerde reactie. Sommige zaken kosten wat meer tijd (omdat bijvoorbeeld een afdeling afhankelijk is van meerdere instanties of er is een klachtadviesinstantie ingeschakeld) en daarom kan de termijn van zes weken eenmaal worden verlengd met vier weken. In dat geval wordt de klager tussentijds bericht over de stand van zaken. Indien tijdens een gesprek of telefoontje blijkt dat de klacht wel naar tevredenheid van de klager is behandeld of opgelost wordt er getwijfeld of dit ook schriftelijk bevestigd en vastgelegd moet worden.
4. In de laatste alinea van de afdoeningsbrief wordt de mogelijkheid vermeld om de klacht voor te leggen aan de gemeentelijke ombudscommissie, mocht de klager met de reactie van de afdeling niet tevreden zijn.

⁴⁷ In de inleiding is naar voren gekomen dat er géén aanbevelingen worden gedaan voor de sector SB omdat binnen de sector SB reeds een afzonderlijk onderzoek wordt verricht naar de interne klachtenbehandeling; onderzoek naar de verschillen en overeenkomsten van de sector SB is derhalve niet noodzakelijk.

⁴⁸ Zie bijlage 3.

Puntsgewijs ziet het er dus als volgt uit:

- klacht registreren;
- sturen van ontvangstbevestiging;
- klager in de gelegenheid stellen om te worden gehoord (per brief/telefonisch);
- betrokke(n) ambtenaren horen;
- reactie formuleren;
- afdoeningsbrief opstellen (wijzen op beroepsmogelijkheid bij ombudscommissie);
- afdoeningsbrief laten ondertekenen door sectordirecteur (geen sprake van een submandaat).

5.2.2 De klachtenbehandelaar

Op grond van art. 9:7 lid 1 Awb is het niet toegestaan dat een klacht behandeld wordt door een persoon die bij de gedraging waarover geklaagd wordt, betrokken was. Binnen alle afdelingen worden de klachten niet behandeld door de aangeklaagde. Wel is er een grote variatie met betrekking tot degene die de klacht feitelijk behandelt.

Binnen de afdeling Bestuursondersteuning, Burgerzaken en Jeugd en Onderwijs worden de klachten door het afdelingshoofd behandeld. Binnen de afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken worden de klachten door de teammanager behandeld, hierbij wordt hij ondersteund door de afdelingssecretaresse. Binnen de afdeling Belastingen houdt een klachtenbehandelaar zich bezig met de klachten. De klachtencoördinator van de sector Stadsontwikkeling is belast met de behandeling van de klachten. Hij ontvangt de klachten en zet die uit bij de desbetreffende afdeling binnen de sector. Het is dan vervolgens aan de afdelingshoofden om het feitenonderzoek uit te voeren, de hoorzitting te organiseren en de afdoeningsbrief op te stellen.

5.2.3 Registratie

Klachten dienen ingevolge art. 9:12a Awb geregistreerd te worden. Het belang van klachtenregistratie is om de voortgang en afdoening ervan te kunnen volgen en is van belang voor de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse verslaggeving. Alle binnengekomen klachten worden door de afdeling Documentaire Zaken geregistreerd. Die plaatst de letter 'K' op de klacht. Hiernaast is er een centraal, digitaal klachtenregistratiesysteem. Het wordt beheerd door het secretariaat van de sector Bestuurszaken. Dit klachtenregistratiesysteem staat geheel los van alle andere handmatig bijgehouden registraties van klachten. Op deze wijze wordt door de gehele organisatie vanuit één centraal punt de afhandeling van geregistreerde klachten gevolgd. Alle afdelingen sturen een afschrift van de klachten en de daarop uitgaande correspondentie aan het secretariaat van de sector Bestuurszaken. Deze verwerkt vervolgens de gegevens. In het klachtregistratiesysteem worden de volgende gegevens vastgesteld:

- datum ontvangst klacht;
- persoonsgegevens klager;
- digitaal of mondeling ingediend;
- omschrijving van de klacht;
- welke sector/afdeling het betreft;
- registratiekenmerk;
- datum afdoening;
- termijn van afdoening in weken;
- de uitspraak: - klacht gegrond
- klacht gedeeltelijk gegrond
- klacht ongegrond

- niet ontvankelijk/ingetrokken

- toelichting/bijzonderheden.

Binnen de afdelingen zelf worden de klachten daarnaast op verschillende wijze geregistreerd. De afdelingen Bestuursondersteuning en Jeugd en Onderwijs houden geen apart bestand bij. De afdeling Burgerzaken hanteert een Excel- bestand, de klachtencoördinator van de sector Stadsontwikkeling registreert de klachten in een Word-document en de afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken hanteert een klachtcontrolelijst. De klachten binnen de afdeling Belastingen worden bijgehouden door het secretariaat.

De gegevens in de registratie zijn bij alle afdelingen hetzelfde. Ieder afdeling vermeldt de persoonsgegevens van de klager, omschrijving van de klacht, datum van ontvangst en de wijze van afhandeling.

In 2008 zijn 156 klachten geregistreerd, in 2007 waren dat er 175 en in 2006 143. Het aantal klachten in 2008 is ten opzichte van 2007 gedaald.⁴⁹ Hieronder volgt een schematische weergave van het aantal klachten dat ieder sector per jaar heeft ontvangen.⁵⁰

Sector	Klachten 2008	Klachten 2007	Klachten 2006
Bestuurszaken	18	34	30
Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken	53	59	42
Financiën, Informatievoorziening en Belastingen	18	26	9
Stadsontwikkeling	18	18	11
Stadsbedrijven	32	38	51

5.2.4 Ontvangstbevestiging

De ontvangst van klaagschriften moet ingevolge art. 9:6 Awb schriftelijk worden bevestigd aan de klager. De Nationale ombudsman acht het aanvaardbaar dat een ontvangstbevestiging achterwege blijft als de gemeente per ommekeer aan de klacht tegemoet komt. Een reactie na ruim één week is echter niet zodanig kort te noemen dat kan worden gesproken van een reactie per ommekeer. De ontvangstbevestiging moet dan ook kort na de ontvangst worden verzonden.⁵¹

De onderzochte afdelingen houden zich aan dit artikel. Het afdelingshoofd van Burgerzaken en de klachtenbehandelaar van de afdeling Belastingen sturen echter geen ontvangstbevestiging, maar nemen direct telefonisch contact op met de klager. Hiermee wordt de klager op de hoogte gesteld dat zijn klacht is ontvangen en wordt er tevens de mogelijkheid geboden om gehoord te worden.

De ontvangstbevestiging kan benut worden om de klager allerlei relevante informatie te verstrekken. De afdelingen die een ontvangstbevestiging toesturen, doen dit. In de bevestiging wordt vermeld wie als klachtenbehandelaar functioneert en binnen welke termijn een reactie op de klacht kan worden verwacht. De folder, waarin informatie over de klachtprocedure staat beschreven, wordt door geen enkel sector/afdeling meegezonden.

⁴⁹ Gemeente 's-Hertogenbosch

Gemeente 's-Hertogenbosch, Bestuur en Organisatie, Jaarverslagen, Burgerjaarverslag 2008 deel 2, <www.s-hertogenbosch.nl/cms/attachments/D7213547-5056-A957-466E61FB46330ADA.pdf> (geraadpleegd op 13 april).

⁵⁰ Interne klachtenregistratie gemeente 's-Hertogenbosch (niet toegankelijk voor niet-leden).

⁵¹ N.o. 28 december 2000, AB 2001, 143.

5.2.5 Horen

Op grond van art. 9:10 Awb dient zowel de klager als degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid te worden gesteld om gehoord te worden. Van het hoor en wederhoor kan worden afgezien indien de klager heeft verklaard van het hoorrecht geen gebruik te maken of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is. Uit de gesprekken met de klachtenbehandelaars blijkt dat de hoorplicht wordt nagekomen. In de meeste gevallen vindt er een hoorzitting in persoon plaats. Telefonisch horen komt zelden voor. Binnen de afdeling Belastingen wordt het aan de klager overgelaten of hij/zij in persoon of telefonisch gehoord wilt worden. Niet alle afdelingen geven de voorkeur om de persoon tegen wie de klacht is gericht toe te laten bij het horen. Per klacht verschilt het of de persoon tegen wie de klacht is gericht wel of niet bij het horen aanwezig is om zich te verdedigen.

Art. 9:10 lid 3 Awb schrijft voor dat er een verslag van de hoorzitting gemaakt moet worden. Alle onderzochte afdelingen verwerken een verslag van de hoorzitting in de afdoeningsbrief. Geen enkel sector/afdeling stuurt een afzonderlijk verslag van het horen aan de klager.

5.2.6 Termijnen

Op grond van art. 9:11 lid 1 Awb moeten klachten binnen zes weken worden afgedaan. Deze termijn kan met vier weken verdaagd worden.⁵² Uit de gesprekken met de klachtenbehandelaars blijkt dat de snelheid waarmee de klachten behandeld worden, verschilt. Het afdelingshoofd van Burgerzaken en Bestuurondersteuning en de klachtenbehandelaar van de afdeling Belastingen geven aan dat zij er goed in slagen om klachten binnen de termijn van zes weken af te handelen. Binnen de overige afdelingen komt het vaker voor dat de termijnen worden overschreden. Als reden wordt aangevoerd dat het principe van hoor en wederhoor veel tijd vergt. Tevens wordt aangegeven dat er te traag is gehandeld en dus geen prioriteit is gesteld aan de klachten. Voorts zijn de vakantieperiodes van de klager aanleiding geweest van termijnoverschrijding.

5.2.7 Afdoening

Na afloop van het onderzoek wordt door alle afdelingen altijd een brief gestuurd aan de klager. De afdelingen stellen de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, de beslissing van de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Voorts wordt door alle afdelingen in de afdoeningsbrief vermeld dat indien de klager niet tevreden is over de uitkomst van de klachtenbehandeling, zijn klacht kan voorleggen aan de gemeentelijke ombudscommissie. Hierbij wordt tevens een klachtenformulier meegezonden dat de klager eventueel bij de ombudscommissie kan indienen. In paragraaf 5.3 wordt hierop nader ingegaan.

Binnen alle afdelingen worden de afdoeningsbrieven ondertekend door de sectordirecteuren. Zij zijn verantwoordelijk en gemandateerd voor de afhandeling van klachten. Er geldt géén submandaat. Wel kunnen de directeuren iemand aanwijzen die de afhandeling voorbereidt en het proces bewaakt. Zoals in paragraaf 5.2.2 is beschreven, is dit meestal het afdelingshoofd.

Indien er geklaagd wordt tegen de leden van het college van B&W, worden deze klachten op grond van art. 9:7 lid 2 Awb door het college van B&W zelf afgehandeld en een uitspraak geformuleerd. Bij klachten tegen de leden van het college van B&W heeft het afdelingshoofd van Bestuursondersteuning een coördinerende rol. Hij neemt contact met de klager en onderzoekt hoe er tot een oplossing gekomen kan worden. Tevens kan hij op grond van art. 9:14 Awb het college van B&W adviseren om een klachtadviesinstantie in te schakelen.

⁵² Art. 9:11 lid 2 Awb.

Met een klachtadviesinstantie kan gedacht worden aan een persoon die onafhankelijk staat tegenover beide partijen en die vooral in staat is om goed door te vragen, bijvoorbeeld een advocaat of een mediator. Deze hoort vervolgens de klager en de beklaagde en stelt een rapport op van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het college van B&W gaat vervolgens zelf beslissen of de klacht tegen hen terecht of onterecht was.

5.2.8 Formeel of informeel

In art. 9:5 Awb is bepaald dat zodra een gemeente naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, de klachtenprocedure kan stoppen. De sectoren gaan hier verschillend mee om. Er zijn drie varianten te onderscheiden:

1. afdelingen die alle klachten eerst informeel (bijvoorbeeld een eerste telefoongesprek) proberen op te lossen. Indien zij hierin slagen wordt de informele afhandeling schriftelijk afgesloten. Wanneer ze daar niet in slagen, wordt de klacht vervolgens via de formele procedure afgehandeld;
2. afdelingen waarbij alle klachten in de formele procedure worden toegelaten, maar de eerste dagen of weken van de formele procedure gebruikt om alsnog tot een informele oplossing te komen;
3. afdelingen die alle klachten direct via de volledige formele procedure afhandelen.

Sector Bestuurszaken

De afdeling Bestuursondersteuning hanteert variant nummer twee, maar probeert de klachten zo veel mogelijk via variant nummer één op te lossen. De afdeling Burgerzaken hanteert variant nummer twee.

Sector Cultuur, Welzijn en Sociale zaken

De afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken hanteert in grote lijnen variant nummer twee, maar het komt ook voor dat de klachten direct via de volledige formele procedure worden afgehandeld (variant drie). De afdeling Jeugd en Onderwijs hanteert slechts variant nummer één. Binnen deze afdeling worden de klachten altijd informeel afgehandeld; er is geen sprake van een formele procedure.

Sector Financiën, Informatievoorziening en Belastingen

De afdeling Belastingen hanteert zowel variant nummer twee als nummer drie.

Sector Stadsontwikkeling

Binnen de sector Stadsontwikkeling worden de klachten in grote lijnen via variant nummer drie afgehandeld.

5.2.9 Scholing

De klachtenbehandelaars waarmee de gesprekken zijn gevoerd hebben geen bepaalde cursus of opleiding gevolgd met betrekking tot het behandelen van klachten. Er vindt nauwelijks overleg plaats tussen de klachtenbehandelaar, klachtencoördinator of afdelingshoofd. Tevens zijn geen van de eerdergenoemde personen aangesloten bij de Vereniging voor Klachtrecht die in 2005 is opgericht. De Vereniging is een motor in de professionalisering en de verbetering van de (interne en externe) klachtenbehandeling in de publieke sector en levert daarmee een bijdrage aan de (rechts)bescherming van de burger en een goed functionerende overheid.⁵³

⁵³ Vereniging voor Klachtrecht

Vereniging voor Klachtrecht, Over de Vereniging, Doelstelling <www.verenigingvoorklachtrecht.nl/articles/c51/> (geraadpleegd op 16 april 2009).

5.2.10 Inlevingsvermogen

Klachten dienen serieus genomen te worden. De klachtenbehandelaar dient zich ten aanzien van de klager fatsoenlijk te gedragen, duidelijk te corresponderen en dient begrip te tonen voor de positie van de klager. Het bieden van excuses is op zijn plaats. De klachtenbehandelaars dienen te beseffen dat een klacht een aanknopingspunt is om nog eens kritisch naar de eigen dienstverlening te kijken. Uit de gesprekken met de klachtenbehandelaars komt naar voren dat niet altijd serieus met de klachten worden omgegaan. Er wordt vaak geen prioriteit aan gegeven. De klachten staan zo nu en dan opgestapeld te wachten om behandeld te worden. De klachtenbehandelaars voeren als reden aan dat zij het druk hebben met het uitvoeren van ander werk.

5.3 De gemeentelijke ombudscommissie

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft op grond van art. 81q Gemw een gemeentelijke ombudscommissie. Klagers die niet tevreden zijn met de behandeling van hun klacht door de gemeente, kunnen bij deze commissie een verzoek indienen om hun klacht te onderzoeken. De klager en beklagde worden door de gemeentelijke ombudscommissie vervolgens in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de klacht mondeling naar voren te brengen.

De reden dat de gemeente heeft gekozen voor een ombudscommissie is dat deze dicht bij de burger staat dan bijvoorbeeld de Nationale ombudsman. Tevens kent de lokale ombudscommissie zowel de werkwijze als het functioneren van de organisatie beter dan de Nationale ombudsman.⁵⁴ Als de afhandeling van de klacht langer dan zes weken op zich laat wachten of als de klager vindt dat de klacht niet naar behoren is afgewikkeld of het ongenoegen niet is weggenomen, kan de klager zijn verzoek indienen bij de lokale ombudscommissie.

De ombudscommissie is een onafhankelijke commissie, waarvan de leden voor een periode van zes jaar door de gemeenteraad benoemd zijn.⁵⁵ De gemeenteraad benoemt tevens een plaatsvervangend voorzitter. De leden kunnen slechts één maal worden herbenoemd.

De ombudscommissie binnen de gemeente 's-Hertogenbosch is als volgt samengesteld:

- mw. J.M.F. van der Beek (voorzitter)
- mw. drs. A.J.C.M. van den Akker (vice-voorzitter)
- mr. drs. A.H.J. de Kort (lid)
- mw. A.A.Th. Verhoof (lid)
- mw. mr. A.J.C. Bolders (secretaris)

5.3.1 Taken

De ombudscommissie onderzoekt de ingediende klachten over gedragingen en zij kan gedurende een onderzoek aan de klager voorstellen doen teneinde onderling tot een oplossing van de klacht te komen. De ombudscommissie spreekt het oordeel uit of de gedraging, als geheel of gedeeltelijk, wel of niet behoorlijk was. Indien het onderzoek naar het oordeel van de ombudscommissie onvoldoende zekerheid verschaft over de feitelijke toedracht van de gedraging, waarop de klacht betrekking heeft, wordt geen oordeel uitgesproken. De ombudscommissie kan aan de gemeente 's-Hertogenbosch aanbevelingen doen om maatregelen te nemen. De gemeente deelt vervolgens aan de ombudscommissie mede of en op welke wijze aan een aanbeveling gevolg is gegeven. Afwijking van een aanbeveling wordt door de gemeente gemotiveerd.

⁵⁴ Vloeit voort uit het gesprek met de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie.

⁵⁵ Art. 81W lid 2 Gemw.

De ombudscommissie kan ook uit eigen beweging een onderzoek instellen naar gedragingen van de medewerkers van de gemeente als wordt vermoed dat deze gedragingen niet behoorlijk zijn. Voorts brengt de ombudscommissie jaarlijks aan de gemeenteraad schriftelijk verslag uit van de verrichte werkzaamheden.⁵⁶

5.3.2 Behandeling van klachten

Er is een gesprek gevoerd met de secretaris van de gemeentelijke commissie. Ook hier zijn zaken aan de orde gekomen als de wijze waarop de klachten worden behandeld, de afhandelingstermijnen, de relatie met de klachtenbehandelaars en scholing. De hoofdreden van het gesprek is om de knelpunten die de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie ervaart, te constateren. Deze komen terug in paragraaf 5.4.

Hieronder volgt een samenvatting van de wijze waarop de secretaris de klachten behandelt. Voor de gehele uitwerking van het gesprek wordt verwezen naar bijlage vier.

De secretaris krijgt altijd een kopie van de klacht van de betreffende sector/afdeling. Zij onderzoekt of de klacht aan alle eisen voldoet en of dat de klacht ontvankelijk is. Vervolgens vraagt zij het dossier op en kijkt of het dossier volledig is. Zo niet, dan worden de benodigde stukken alsnog opgevraagd bij de afdeling.

Na bestudering van de klacht en het dossier wordt de klager in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord. Tijdens de hoorzitting is het mogelijk dat zowel de klager als de ombudscommissie zich laten bijstaan door deskundigen of getuigen. Bij de zitting zijn altijd drie van de vier leden van de ombudscommissie en de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter aanwezig. De secretaris van de ombudscommissie geeft aan dat 80% van de klagers worden gehoord. De overige 20% stelt het niet op prijs om gehoord te worden. Van het horen wordt geen afzonderlijk verslag gemaakt. Wat er tijdens het horen wordt besproken wordt opgenomen in het voorlopige rapport. Het betreft dan geen letterlijke weergave van de hoorzitting, maar een beknopte samenvatting van de strekking. Tevens wordt hierin de procedure, die heeft plaatsgevonden, beschreven. Dit voorlopige rapport wordt naar de klager en betrokkene verzonden. Zij kunnen hierop nog reageren. Bij het voorlopige rapport staat het oordeel al vrijwel vast. Zij hebben dan nog de mogelijkheid om aan te geven dat bijvoorbeeld de ombudscommissie bepaalde dingen niet goed heeft begrepen of dat het verhaal van besprokene in het rapport niet goed is verwoord.

In het definitieve rapport wordt door de secretaris de gehele procedure van het afdoen van de klacht beschreven met het uiteindelijke oordeel. Dit rapport wordt vervolgens naar beide partijen verzonden. Indien de klager het ook niet eens is met het oordeel van de ombudscommissie, staat er voor hem geen andere deur meer open. Na het oordeel van de ombudscommissie wordt het dossier afgesloten.

Ook worden bij de ombudscommissie de alle binnengekomen klachten geregistreerd. Het belang hiervan is om de cijfers te achterhalen.

De procedure bij de ombudscommissie valt dus uiteen in de volgende stappen:

- het in ontvangst nemen van de klacht;
- een ontvankelijkheidstoets;
- het horen van klager en vertegenwoordigende bestuursorgaan;
- toetsing of de klacht gegrond of ongegrond is en
- het rapporteren van de bevindingen.

⁵⁶ Art. 8 en 9 Verordening op de Gemeentelijke Ombudscommissie 2006.

5.4 Knelpunten samengevat

Naar aanleiding van de gesprekken die gevoerd zijn met de klachtenbehandelaars van de sectoren/afdelingen en de secretaris van de ombudscommissie zijn de volgende belangrijke knelpunten geconstateerd:

- **Afhandelingstermijn**

De klachten worden vaak niet binnen de wettelijke termijn van zes weken afgedaan. Reden hiervoor is dat de klachtenbehandelaar het druk heeft met zijn andere werk. Ook vanwege het feit dat in sommige gevallen geen prioriteit wordt gegeven aan een klacht, leidt tot termijnoverschrijding. Tevens komt het voor dat de klachten, bij vakantieperiodes van medewerkers, niet goed worden overgedragen aan een andere medewerker. Hierdoor kunnen er geen stappen genomen worden tot het afdoen van een klacht en dit leidt vervolgens tot termijnoverschrijding. Indien de klachtenbehandelaar afhankelijk is van de klager, bijvoorbeeld bij het plannen van een hoorzitting of het verschaffen van aanvullende informatie, is het vaak ook moeilijk om de termijnen te halen.

- **Definitie klacht**

Dat in de Algemene wet bestuursrecht geen definitie van het begrip klacht is opgenomen vindt de klachtbehandelaar van de afdeling Belastingen ongemakkelijk. Wat nu een klacht is en wat niet, is niet altijd eenvoudig te onderscheiden.

- **Formeel of informeel**

Het knelpunt dat het afdelingshoofd van Bestuursondersteuning ervaart is dat hij in grote lijnen de klachten informeel wil afdoen (klachten afdoen door middel van direct telefonisch/ mondeling contact met de klager), maar zich tegelijkertijd het volgende voorbeeld afvraagt: een klager geeft mondeling aan dat hij tevreden is gesteld en dat zijn inziens de klacht is afgedaan. De vraag die het afdelingshoofd zich dan stelt is; in hoeverre is het nodig dat er alsnog een afdoeningsbrief toegestuurd moet worden?

- **Inlevingsvermogen**

De klachtencoördinator van de sector Stadsontwikkeling en de secretaris van de ombudscommissie geven aan dat binnen de organisatie niet bij iedereen de houding aanwezig is om een klacht op een behoorlijke manier af te handelen. Volgens hen mist de organisatie het gevoel voor urgentie bij klachten. Zij zijn van mening dat sommige medewerkers het belang van een klacht beter moeten inzien en serieuzer dienen om te gaan met klachten.

- **Geen vaste structuur/ aanspreekpunt**

Een groot knelpunt dat de secretaris van de ombudscommissie ervaart is dat het voor haar niet altijd even duidelijk is met wie zij contact op moet nemen binnen de sector. Binnen de sectoren zijn er namelijk geen vaste klachtencoördinatoren (wel klachtenbehandelaars) aanwezig. Slechts binnen de sector Stadsontwikkeling is het voor haar duidelijk dat ze met de heer J.T.W. Peters (klachtencoördinator) contact dient op te nemen. Indien zij vragen heeft of stukken op wil vragen, weet zij binnen de overige sectoren niet direct te vinden wie zij het beste kan aanspreken.

6. Ontkrachting knelpunten en middelen andere gemeenten

Om een inzicht te krijgen hoe andere gemeenten de klachten behandelen, zijn er gesprekken gevoerd met de klachtencoördinatoren en zijn de klachtenregelingen van verschillende gemeenten bestudeerd. De klachtenbehandeling van de gemeenten Eindhoven, Tilburg, Breda en Helmond zijn onderzocht. In bijlage vijf tot en met acht bevinden zich de uitwerkingen van de gesprekken met de klachtencoördinatoren. Aan hen is gevraagd hoe zij in de praktijk omgaan met de klachten en wat hun ervaringen hierbij zijn.

De reden waarom een vergelijking plaatsvindt tussen de praktijk van klachtenbehandeling van de vier andere gemeente en de gemeente 's-Hertogenbosch ligt in de zogeheten "Japanse methode"; ook wel beleidsconstructie door intelligent kopiëren genoemd. De Japanse methode houdt in dat er veel te leren valt na bestudering van andere praktijken. Tevens kan dit bestuurders en beleidsmakers op goede ideeën brengen. Er wordt niet aanbevolen om blindelings complete voorbeelden van elders te kopiëren, maar het is wel mogelijk om onderdelen en elementen van aanpakken en praktijken van anderen over te nemen en 'thuis' in te voeren.

Met andere woorden, waarom zouden geslaagde voorbeelden van andere praktijken niet nagevolgd kunnen worden? Voordelen hiervan zijn:

- *relatief goedkoop*, omdat de oorspronkelijke ontwerp- en ontwikkelingskosten niet meer gemaakt hoeft te worden;
- *relatief veelbelovend*, omdat een in de praktijk beproefde beleidsoptie gepresenteerd kan worden;
- *relatief robuust*, omdat het beleid berust op een bredere basis dan alleen de eigen nationale of lokale ervaringskennis.⁵⁷

6.1 Ontkrachting knelpunten van de gemeente 's-Hertogenbosch

In deze paragraaf worden de geconstateerde knelpunten, welke in paragraaf 5.4 zijn beschreven, ontkracht. Dit komt tot stand door de werkwijzen op het gebied van de interne klachtenbehandeling van de andere vier gemeenten in de gemeente 's-Hertogenbosch toe te passen.

6.1.1 Knelpunt: afdoeningstermijn

Ook de andere vier onderzochte gemeenten ervaren het als knelpunt om de klachten binnen de termijn van zes weken af te handelen. Als redenen van termijnoverschrijding worden genoemd:

- complexiteit van een klacht;
- vakantie of ziekte van de klager;
- voeren van overleg;
- principe van hoor en wederhoor en
- druk met ander werk.

⁵⁷ Geul 2005, p. 59 en 61.

Om de klachten alsnog binnen zes weken af te handelen wordt door de vier onderzochte gemeenten getracht, de klachten, zo veel mogelijk informeel af te doen. Uit de cijfers van de gemeente Eindhoven en Tilburg blijkt dat een informele afhandeling minder tijd vergt en de klachten dus grotendeels binnen de termijn van zes weken worden afgehandeld (nader uitleg met betrekking tot de informele afhandeling komt terug in paragraaf 6.1.3). Door de gemeente Helmond zijn bijvoorbeeld servicenormen afgesproken over de behandelduur van klachten. Voor de behandeling van klachten over medewerkers en afdelingen ligt de norm op zes weken. Ten aanzien van bestuursorganen op tien weken. De klachtencoördinator houdt de behandelduur in de gaten. Één week voor de afdoeningsdatum wordt gerappelleerd en contact gezocht met het afdelingshoofd. Tevens wordt waar gewenst door de klachtencoördinator aan het afdelingshoofd ondersteuning geboden. Hiermee wordt met ruim 90% door de gemeente Helmond de klachten binnen zes weken afgehandeld.

6.1.2 Knelpunt: definitie klacht

Gemeente Helmond

De gemeente Helmond acht het van belang om een zo compleet mogelijk beeld te hebben van de definitie klacht. Daardoor kunnen bepaalde tendensen immers beter zichtbaar gemaakt worden. Om een uitweg te vinden in de herkenning van klachten in de zin van de Awb is door de gemeente Helmond een definitie in de eigen klachtenregeling opgenomen. Door vast te leggen wanneer een uiting van ongenoegen als klacht moet worden aangemerkt, hoopt zij ook meer klachten als zodanig te herkennen.

De definitie dat gemeente Helmond hanteert, luidt als volgt.⁵⁸

“Een schriftelijke of mondelinge uiting van ongenoegen over de wijze waarop een bestuursorgaan, een lid daarvan of een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft gedragen; algemene klachten over beleid danwel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid. In concreto gaat het om klachten over de behandeling of afhandeling van alle gemeentelijke aangelegenheden. Met name dient gedacht te worden aan klachten over de lange duur van behandeling; het feit dat (nog steeds) niet gereageerd is op een schrijven; de weigering in contact te treden met een burger; weigering overleg te voeren of een afspraak te maken; wijze/procedure van be- of afhandelen, e.e.a. voor zover geen speciale (bezwaar/beroep) procedure gevolgd moet worden; klachten over foute, gebrekkige of onvolledige informatieverstrekking; het niet of onvoldoende nakomen van toezeggingen”.

6.1.3 Knelpunt: formeel of informeel

Een informele afhandeling kan op diversen manieren plaatsvinden. Vaak is een telefoontje met excuses, nadere uitleg of het geven van meer informatie voldoende. De mogelijkheid van informele afdoening betekent in concreto dat bijvoorbeeld een klacht over het niet (tijdig) reageren op een brief, door snelle afhandeling (alsnog beantwoording) buiten de formele behandeling van de klachtenregeling kan worden gelaten. Hetzelfde geldt voor klachten over niet nagekomen toezeggingen of foutieve/gebrekkige informatie die verstrekt is. Een formele afhandeling gaat gepaard met een hoorzitting en een schriftelijk oordeel over de klacht.

⁵⁸ Art. 1 sub a Verordening Klachtenregeling gemeente Helmond 2006.

Gemeente Helmond

Volgens de gemeente Helmond hoeft niet iedere klacht, die door de klachtencoördinator aan de klachtenbehandelaar wordt toegezonden, op een formele wijze behandeld te worden. Wanneer snel en naar tevredenheid van de klager aan een klacht tegemoet kan worden gekomen, wordt die klacht niet verder behandeld volgens de formele procedure. Het plannen van een hoorzitting wordt dan bijvoorbeeld overgeslagen.

Binnen de gemeente Helmond kan in ieder stadium van de klachtenbehandeling een informele afdoening plaatsvinden. Wettelijk is er gekozen om een klachtenbehandelaar niet te verplichten tot een formele procedure.⁵⁹ In principe kunnen dus alle klachten informeel afgedaan worden. Daarmee ontstaat ruimte voor een snelle afhandeling van een klacht. Mocht de klager na de informele afhandeling van zijn klacht toch van zijn ontevredenheid laten blijken, dan wordt alsnog de formele procedure opgestart.

Gemeente Eindhoven

Binnen de gemeente Eindhoven worden de klachten vaker informeel dan formeel afgehandeld. In 2008 zijn 74% van de klachten informeel afgedaan en 26% formeel.⁶⁰ Bij binnenkomst van een klacht wordt er geen ontvangstbevestiging verstuurd. Na de ontvangst van een klacht neemt de klachtenbehandelaar telefonisch contact op met de klager om de manier van afhandelen van de klacht door te spreken. De klager krijgt daarbij de keuze uit:

1. een formele afhandeling met een hoorzitting en een oordeel over de klacht van het college van B&W of
2. een informele afhandeling waarbij meestal een telefonisch of persoonlijk gesprek plaatsvindt met de bij de klacht betrokken ambtenaar.

Bij deze werkwijze staan de wensen van de klager centraal.

De informele afhandeling wordt schriftelijk afgesloten. Daarin wordt aangegeven dat de gemeente Eindhoven ervan uitgaat dat de klager tevreden is gesteld met de manier waarop de klacht is afgehandeld. Indien dat niet het geval is, wordt de klager verzocht om binnen twee weken na ontvangst van de afdoeningsbrief te bellen, zodat de klacht opnieuw in behandeling wordt genomen. De behandeling geschiedt vervolgens formeel. Met andere woorden, net zoals bij de gemeente Helmond krijgt de klager nog altijd een herkansing.

Gemeente Tilburg

Ook binnen de gemeente Tilburg staat informele klachtenbehandeling voorop. Er wordt gestreefd om de klachten zo veel mogelijk informeel af te doen. In 2008 zijn 118 van de 144 ontvangen klachten informeel afgedaan. In 2007 betrof dit 113 klachten van de 161.⁶¹

6.1.4 Knelpunt: inlevingsvermogen

Gemeente Eindhoven

In de gehele organisatie moet een gevoel van urgentie leven, omdat voor een goede klachtenbehandeling inspanningen van de gehele organisatie geleverd worden. De gemeente Eindhoven hecht een meerwaarde aan klachtenbehandeling, de invulling van het proces en de wijze waarop van klachten geleerd kan worden. Om een goed gevoel van urgentie en het toekennen van prioriteit aan klachtenbehandeling te kunnen bewerkstelligen heeft gemeente Eindhoven ervoor gekozen om klachtenbehandelaars te benoemen die zich slechts bezig houden met de behandeling van klachten; zij werken op part- time basis. Op deze manier

⁵⁹ Art. 9:5 Awb.

⁶⁰ Interne klachtenregistratie gemeente Eindhoven (niet toegankelijk voor niet-leden).

⁶¹ Interne klachtenregistratie gemeente Tilburg (niet toegankelijk voor niet-leden).

kan op hen geen druk uitgeoefend worden door bijvoorbeeld een leidinggevende die de voorkeur kan geven om eerst het 'ander werk' af te ronden en daarna de klachten te laten behandelen.

Voor een serieuze klachtenbehandeling wordt door de gemeente Eindhoven rekening gehouden met de gevoelens van de klager. De klachtenbehandelaars hanteren fatsoensnormen en een duidelijke correspondentie voor de klager en begrip voor diens positie. Zij geven de klager niet het gevoel dat de klacht onder het tapijt wordt geschoven, maar deze geven de klager juist het gevoel dat er serieus wordt omgegaan met de klacht. Dit doen zij door tijdens het eerste telefoongesprek aan de klager te vragen hoe hij/zij de afhandeling van de klacht ziet, wat voor verwachtingen hij/zij daarvan heeft en wat hij/zij precies opgelost wilt hebben. De klachtenbehandelaars proberen vervolgens zo veel mogelijk aan te sluiten aan de verwachtingen die de klager heeft.

Ten slotte worden door de klachtenbehandelaars, tijdens het eerste gesprek, aan de klager excuses aangeboden. De gedachte hierachter is dat de klager een vervelende situatie heeft meegemaakt (of in elk geval als zodanig heeft ervaren) en de moeite heeft genomen te klagen. Zij zien namelijk de klacht als een aanknopingspunt om nog eens kritisch naar de eigen dienstverlening te kijken.

6.1.5 Knelpunt: geen vaste structuur/aanspreekpunt

Gemeente Eindhoven

Binnen de gemeente Eindhoven zijn twee vaste klachtencoördinatoren aanwezig. Zij zijn belast met de bewaking van de procedure voor de klachtenbehandeling en de doorgeleiding van klachten naar degene die de klacht behandelt. Daarnaast zijn er zes klachtenbehandelaars werkzaam. Zoals in paragraaf 6.1.4 is beschreven werken zij op part-time basis en zijn in staat om alle klachten binnen de gemeente te behandelen. De klachtenbehandelaars voeren de daadwerkelijke procedure uit. Zij registreren de klachten, nemen contact op met de klager, sturen een ontvangstbevestiging, horen de klager en aangeklaagde, stellen het oordeel vast en sturen de afdoeningsbrief op.

Gemeente Tilburg

Binnen de gemeente Tilburg is er een centrale rol weggelegd voor de klachtencoördinator. Hij vervult een regierol waarbij hij zorg draagt voor de coördinatie en de registratie van de klacht. Ook is hij degene die, in de meeste gevallen, het horen op zich neemt en de rest van het onderzoek in goede banen leidt. Per dienst is een klachtencoördinator benoemd die de klachten ontvangt en ze uitzet bij de desbetreffende afdeling. Het afdelingshoofd is vervolgens de persoon die de klachten in behandeling neemt. Uiteindelijk blijft het de directeur van een dienst die verantwoordelijk is voor de uiteindelijke afdoening van klachten.⁶²

Gemeente Breda

Binnen de gemeente Breda is iedere directeur van een directie zowel inhoudelijk als procedureel, verantwoordelijk voor een juiste en tijdige klachtenbehandeling. Het staat de directeur vrij om binnen zijn directie iemand aan te wijzen om de procedure en de termijnen te bewaken. Naast de directeur is er een rol weggelegd voor het desbetreffende afdelingshoofd. Deze is belast met het horen van partijen en het voorbereiden van het concept- antwoord. Het afdelingshoofd mag dit niet mandateren aan bijvoorbeeld een teamleider of een bureauhoofd.

⁶² Reglement klachtenbehandeling gemeente Tilburg 2007.

Voorts heeft de gemeente Breda een vaste klachtencoördinator die tevens de contactpersoon is tussen de gemeente en het bureau Nationale Ombudsman.

Gemeente Helmond

Binnen de gemeente Helmond worden alle klachten die binnenkomen doorgeleid naar de klachtencoördinator. De klachtencoördinator is belast met de bewaking van de procedure voor de klachtenbehandeling, het vastleggen van mondelinge klachten, de registratie van klachten, de doorgeleiding van klachten naar degene die de klacht behandelt en de beoordeling van de ontvankelijkheid.⁶³ Hierbij wordt hij administratief ondersteund. De klachtencoördinator zorgt er vervolgens voor dat de klacht bij het juiste afdelingshoofd terecht komt. Hij stuurt een kopie van de klacht en een aanbiedingsbrief ter behandeling naar het afdelingshoofd. Het origineel van de klacht wordt bij de klachtencoördinator bewaard totdat de klacht is afgehandeld. Het afdelingshoofd zorgt ervoor dat de klachtencoördinator op de hoogte blijft van de behandeling en de afdoening. Dat gebeurt door het toezenden van alle stukken die op de zaak betrekking hebben.

De klachtencoördinator ziet er op toe dat klachten tijdig en volgens de afgesproken procedures worden afgehandeld. Daarvoor heeft de klachtencoördinator voor de afdelingshoofden een stappenplan, een protocol en diverse modeldocumenten ter beschikking gesteld.

6.2 Middelen andere gemeenten

De praktijk van klachtenbehandeling van de onderzochte gemeenten kan ook op andere zaken de gemeente 's-Hertogenbosch behulpzaam zijn voor een behoorlijke klachtenbehandeling.

6.2.1 Gemeente Eindhoven

Scholing

Binnen de gemeente Eindhoven wordt onder begeleiding van de klachtencoördinator zo nu en dan een regulier overleg gevoerd. In dit overleg worden onder meer klachten uit de dagelijkse werkpraktijk besproken. Toetsingscriteria die bij de klachtenbehandeling een rol spelen, worden met elkaar afgestemd.

Voorts worden er door de klachtenbehandelaars studiemiddagen over ombudsprudentie bijgewoond. Medewerkers van de Nationale ombudsman brengen vanuit hun deskundigheid op het terrein van klachtenbehandeling de criteria van 'behoorlijkheidsvereisten' over het voetlicht. De uitkomst van een dergelijke studiemiddag is dat bij de afhandeling van formele klachten explicieter dan daarvoor aandacht wordt geschonken aan die behoorlijkheidsvereisten zoals opgenomen in de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.

De twee klachtencoördinatoren en een klachtenbehandelaar zijn lid van de Vereniging voor Klachtrecht en nemen actief deel aan de studiemiddagen die door de vereniging wordt georganiseerd. In een lezing heeft de klachtencoördinator uit de doeken gedaan hoe in de gemeente Eindhoven de klachtenbehandelaars met elkaar zicht hebben gekregen op de reikwijdte van hun functioneren en de mate waarin een klachtenbehandeling optimaal benut kan worden ter verbetering van de dienstverlening.

⁶³ Art. 2 Verordening Klachtenregeling gemeente Helmond 2006.

Ten slotte wordt er binnen de gemeente Eindhoven aandacht geschonken aan mediationvaardigheden. Er wordt getracht om de klachten door middel van mediation af te doen. Men gaat zich meer focussen op de kwaliteit van de klachtenbehandeling en het oplossen van het probleem.

Handreiking klachtbehandelaars

In het voorjaar 2009 is de *Algemene klachtenregeling gemeente Eindhoven 2006* ingetrokken. Daarmee is de Awb de leidraad voor het juridische kader van klachtenbehandeling. Naast Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht als leidraad te nemen is de gemeente Eindhoven op het moment bezig met het opstellen van een handreiking voor de klachtbehandelaars. De handreiking dient gezien te worden als een handzaam informatiepakket. In deze handreiking zijn expliciete én impliciete afspraken en gewoonten op schrift gesteld. Op deze manier hopen zij de uniformiteit in klachtenbehandeling te vergroten en kan een nieuw aangestelde klachtbehandelaar makkelijker zijn weg vinden.

In de handreiking komen acht uitgangspunten te staan waar de klachtbehandelaars vanuit dienen te werken. Verder worden er bij de handreiking documenten toegevoegd waar de klachtbehandelaars steun uit kunnen halen, bijvoorbeeld de behoorlijkheidswijzer en de gesprekswijzer van de Nationale ombudsman.

6.2.2 Gemeente Tilburg

Binnen de gemeente Tilburg worden de klachten behandeld overeenkomstig Hoofdstuk 9 "Klachtbehandeling door bestuursorganen" van de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente Tilburg hanteert het "Reglement klachtbehandeling gemeente Tilburg 2007" (hierna: reglement) ter aanvulling op Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Het reglement biedt de mogelijkheid om klachten snel en accuraat af te handelen en waarborgt daarnaast een uniforme werkwijze. Het reglement geeft weer hoe er in de dagelijkse praktijk van de gemeente Tilburg omgegaan wordt met klachten. Uit het oogpunt van duidelijkheid, zowel binnen de organisatie als naar de burger toe, en eenheid van procedure binnen de gemeente Tilburg, is dit reglement opgesteld. Met dit reglement wordt gestreefd naar een effectieve en efficiënte afhandeling van klachten.⁶⁴

Tijdens het opstellen van dit reglement is met de Nationale ombudsman van gedachte gewisseld over de vorm en inhoud van het reglement voor de behandeling van klachten.

Ook zijn de klachtencoördinatoren van de gemeente Tilburg lid van de Vereniging voor Klachtrecht en nemen deel aan de studiemiddagen die door de vereniging wordt georganiseerd. Tijdens de studiemiddagen leert men van elkaars praktijkervaringen.

6.2.3 Gemeente Breda

De procedure van klachtenbehandeling van de gemeente Breda is in grote lijnen hetzelfde als van de gemeente 's-Hertogenbosch. Ten aanzien van gemeente 's-Hertogenbosch heeft gemeente Breda geen bijzonderheden.

⁶⁴ Gemeente Tilburg

Gemeente Tilburg, Contact, Klachten <[www2.tilburg.nl/agenda2002/benw/2007/bijlage/070313-14-se-klachtenregeling%20gemeente%20tilburg_nt.pdf#search='reglement klachtbehandeling'](http://www2.tilburg.nl/agenda2002/benw/2007/bijlage/070313-14-se-klachtenregeling%20gemeente%20tilburg_nt.pdf#search='reglement%20klachtbehandeling')> (geraadpleegd op 20 april 2009).

6.2.4 Gemeente Helmond

De gemeente Helmond hanteert een algemene klachtenregeling, genaamd Verordening klachtenregeling Helmond 2006. Hiernaast heeft het college van B&W op grond van art. 17 van deze klachtenregeling besloten een protocol op te stellen waarin nadere regels voor de uitvoering van de klachtenregeling staan vervat. Deze regels dienen bij de behandeling en beoordeling van de klachten te worden betrokken.⁶⁵ Tevens heeft de gemeente Helmond een stappenplan opgesteld, genaamd Stappenplan behandeling van klachten 2006 (van binnenkomst tot afhandeling). Dit stappenplan is voor de behandelaars van klachten opgesteld.

Voorts is er binnen de gemeente Helmond een enquêteformulier ontworpen om te kunnen meten of klagers tevreden zijn met de manier waarop de gemeente met hun klachten omgaat. Als klachten schriftelijk worden afgedaan stuurt het afdelingshoofd altijd een enquêteformulier toe. De klachtencoördinator stuurt vervolgens de ingevulde formulieren door aan het afdelingshoofd, waarbij wordt gevraagd om de uitkomsten ervan te bespreken met degene over wie geklaagd is. Tevens wordt gevraagd om de klachtencoördinator in kennis te stellen van het nemen van maatregelen of het aanbrengen van verbeteringen, als de uitkomsten van de enquête daarvoor aanleiding zijn.

Ook de klachtencoördinator van de gemeente Helmond is lid van de Vereniging voor Klachtrecht en is aanwezig bij de studiemiddagen. Hiernaast hebben de afdelingshoofden cursussen gevolgd over hoe zij moeten omgaan met klagers en hoe zij zich moeten gedragen/optreden als er sprake is van een vervelende situatie.

⁶⁵ Gemeente Helmond

Gemeente Helmond, Bestuur & Organisatie, Klachtenregeling <www.helmond.nl/Smartsite.shtml?id=50038> (geraadpleegd op 26 april 2009).

7. Conclusies

Aanleiding van het onderzoek is dat de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, dr. mr. A.G.J.M. Rombouts, in het voorwoord van het burgerjaarverslag pleit voor een snellere en adequate mondelinge klachtenbehandeling. De doelstelling van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de wijze van de interne klachtenbehandeling door de gemeente 's-Hertogenbosch. Op basis van de geconstateerde knelpunten en de ervaringen van andere gemeenten worden aanbevelingen gedaan omtrent het verbeteren van de interne klachtenbehandeling. Immers, indien er sprake is van een onbehoorlijke gedraging van de gemeente 's-Hertogenbosch is een goede klachtenbehandeling noodzakelijk om het vertrouwen van de burger in de gemeente te behouden. Eveneens levert een goede interne klachtenbehandeling een leereffect op voor de gemeente 's-Hertogenbosch; bestuursorganen kunnen fouten herstellen en misverstanden en zwakke punten binnen de organisatie wegnemen.

Middels een desk- en fieldresearch is achterhaald dat de vier sectoren, namelijk BZ, CWS, FIB en SO, van de gemeente 's-Hertogenbosch de interne klachtenprocedure, welke staat beschreven in de interne klachtenregeling, naleven. Er bestaan echter verschillen, zoals reeds door mr. P.J.M. de Leeuw is geconstateerd, in de wijze waarop de eerdergenoemde sectoren omgaan met de klachtenbehandeling. Een kritische blik leert dat er verschillen zijn omtrent de registratie, de persoon die de klachten behandelt, het wel of niet sturen van een ontvangstbevestiging en het formeel of informeel behandelen van de klachten.

Eveneens is door middel van een desk- en fieldresearch achterhaald wat de thans bestaande knelpunten zijn binnen de eerdergenoemde sectoren. Deze knelpunten luiden als volgt:

- het niet binnen de wettelijke termijn afdoen van een klacht;
- geen duidelijke definitie van het begrip "klacht";
- het formeel of informeel afdoen van een klacht en
- geen affiniteit van de beklagde met de klager.

De gemeentelijke ombudscommissie, het externe orgaan dat belast is met de klachtenprocedure wanneer de ambtelijke organisatie en de burger er niet uit komen, ervaart het hebben van geen affiniteit van de beklagde met de klager ook als knelpunt. Ook ervaart de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie als grote knelpunt dat er geen klachtencoördinatoren, behalve op de sector SO, aanwezig zijn.

Vernoemde knelpunten zijn de oorzaken van het niet optimaal functioneren van de interne klachtenprocedure. Mede gelet op de doelstelling van het onderzoek is een vergelijkend onderzoek verricht naar de ervaringen van de gemeenten Eindhoven, Tilburg, Breda en Helmond met betrekking tot de interne klachtenbehandeling. Uit dit vergelijkend onderzoek vloeit voort dat diverse aspecten, als omschreven in paragraaf 6.1, van de interne klachtenbehandeling van deze gemeenten kunnen worden toegepast op de wijze waarop klachten in de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch worden afgedaan.

In hoofdstuk 8, aanbevelingen, komen de voornoemde aspecten die de thans bestaande knelpunten kunnen ontkrachten alsmede de middelen, zoals omschreven in paragraaf 6.2, die kunnen bijdragen aan een nóg betere interne klachtenbehandeling door de gemeente 's-Hertogenbosch uitvoerig aan bod.

8. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies, als omschreven in hoofdstuk 7, worden in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan ter verbetering van de interne klachtenbehandeling van de gemeente 's-Hertogenbosch.⁶⁶

Aanbeveling 1: zorg voor een uniform interne klachtenbehandeling

Tijdens het afhandelen van een klacht dienen de sectoren dezelfde stappen van binnenkomst tot afhandeling van een klacht te hanteren. De onderzochte sectoren dienen de interne klachtenprocedure, zoals beschreven in de interne klachtenregeling, op dezelfde manier na te leven. Aanbevolen wordt dat de sectoren zich houden aan één geldende richtlijn. De richtlijn dient, teneinde onduidelijkheden en eigen interpretaties van de sectoren te voorkomen, voldoende concreet omschreven te zijn. De richtlijn zoals omschreven in het stappenplan van de gemeente Helmond kan aangewend worden als voorbeeld.⁶⁷ De handreiking van de gemeente Eindhoven kan eveneens worden aangewend als voorbeeld.

Het stappenplan respectievelijk de handreiking houdt in dat er een vrij gedetailleerde werkinstructie wordt gemaakt met daarbij allerlei ondersteunend materiaal van de Nationale ombudsman, zoals:

- de behoorlijkheidswijzer;
- de gesprekswijzer;
- de brochure: “Het verhaal achter de klacht. Effectief omgaan met lastig klaaggedrag”.

De behoorlijkheidswijzer geeft een overzicht van de behoorlijkheidsvereisten die de Nationale ombudsman hanteert. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen een gedragscode voor de gemeente.⁶⁸

De gesprekswijzer helpt de klachtenbehandelaar om het gedrag van lastige klagers te herkennen en er beter mee om te gaan. Ook bevat het een richtlijn hoe in het uiterste geval het contact met een klager beëindigd kan worden.⁶⁹

De brochure geeft meer kennis over het verhaal achter de klacht. Het laat zien hoe een klachtenbehandelaar het beste op lastig klaaggedrag kan reageren om toch een goed contact te onderhouden. Tevens geeft het inzicht in de rol van de klachtenbehandelaar zelf in het communicatieproces met de klager. Voorts bevat het tips en technieken die direct in de praktijk te gebruiken zijn.⁷⁰

⁶⁶ De aanbevelingen gelden wel voor de sector SB, ondanks dat er geen onderzoek is verricht naar de interne klachtenbehandeling van de sector SB.

⁶⁷ Zie bijlage 8A.

⁶⁸ De Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman, Over de Nationale ombudsman, Informatiemateriaal, Behoorlijkheidswijzer <www.ombudsman.nl/pdf/Behoorlijkheidswijzer.pdf> (geraadpleegd op 2 mei 2009).

⁶⁹ De Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman, Verder lezen, Boeken en artikelen 2008

<www.ombudsman.nl/ombudsman/verder_lezen/boeken_en_artikelen/documents/Hetverhaalachterdeklacht.pdf> (geraadpleegd op 2 mei).

⁷⁰ Zie vorige noot.

Aanbevolen wordt de bovengenoemde drie documenten binnen de sectoren aanwezig te hebben en raad te plegen indien er een eerste gesprek met de klager gevoerd dient te worden of als bijvoorbeeld sprake is van lastig klaaggedrag.

Het stappenplan respectievelijk de handreiking heeft géén juridische status. Burgers kunnen geen rechten en/of verwachtingen eraan ontleen. Immers, het stappenplan respectievelijk de handreiking dient uitsluitend als instrument voor de behandelaar van de klacht. Eveneens wordt de uniformiteit van de klachtenprocedure gewaarborgd.

Ter verduidelijking van de stappen van binnenkomst tot afhandeling wordt aanbevolen om een workflow op te stellen. Op deze manier kan direct schematisch gezien worden hoe de interne klachtenprocedure is vormgegeven.

Aanbeveling 2: versterk de informele afdoening

Art. 9:5 Awb bepaalt dat zodra een gemeente naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, de klachtenprocedure kan stoppen. Aanbevolen wordt om hier naar te streven. Net zoals de gemeenten Eindhoven, Tilburg en Helmond dient geprobeerd te worden om alle klachten eerst informeel (bijvoorbeeld via bemiddeling of een eerste telefoongesprek) op te lossen. Wanneer dit geen effect sorteert, wordt de klacht vervolgens via de formele procedure afgehandeld. Op die manier krijgt de klager nog een tweede kans.

Uit de praktijk van de eerdergenoemde gemeenten blijkt het direct telefonisch contact met de klager een uiterst effectieve wijze van klachtenbehandeling is. Tijdens het gesprek met de klager wordt het verloop van de procedure uiteengezet en wordt meer informatie over de klacht en de achtergronden daarvan verzameld. Door direct telefonisch contact op te nemen met de klager wordt in veel gevallen snel, doch eenvoudig het ijs tussen de klager en de gemeente 's-Hertogenbosch gebroken. De klagers zijn namelijk vaak aangenaam verrast als een klachtenbehandelaar, kort nadat ze een klacht hebben ingediend, telefonisch contact opneemt. Tijdens het eerste telefonisch contact dient de klager niet het gevoel te krijgen dat de klacht onder het tapijt wordt geschoven, maar dient juist het gevoel gecreëerd te worden dat er serieus met de klacht zal worden omgegaan.

Via een informele afdoening snijdt het mes aan twee kanten; de klager is tevreden en de gemeente kan met één telefoontje (met een schriftelijke bevestiging van het gesprokene) een klacht afdoen.

Voorts blijkt uit de praktijk van de eerdergenoemde gemeenten dat via een informele afdoening duidelijk winst te halen is in tijdinvestering. Ook valt er winst te halen in het herstellen van de relatie tussen de klager en de gemeente.

Om te voorkomen dat de klager de indruk krijgt dat met de informele afdoening de gemakkelijke weg wordt bewandeld (zodat de gemeente 's-Hertogenbosch niet hoeft te opteren voor de arbeidsintensievere en kostbare formele weg), wordt er aanbevolen om bij het begin van het traject duidelijk te bespreken of de klachtenbehandeling formeel of informeel zal geschieden.

Aanbeveling 3: voorkom overschrijding van de wettelijke termijnen

Om een snelle afhandeling van de klachten te kunnen bewerkstelligen wordt aanbevolen om, net zoals de gemeente Eindhoven en de gemeente Tilburg, een informele procedure te hanteren. Een informele afhandeling vergt minder tijd. Er dient wel opgemerkt te worden dat een informele afhandeling van de klacht k n leiden tot termijnoverschrijding. Het is namelijk niet ondenkbaar dat klager en beklagde in de informele afhandeling niet tot een oplossing komen. In dit geval dient er alsnog een formele afhandeling van de klacht plaats te vinden. Dit kan leiden tot overschrijding van de termijn.

Tevens wordt aanbevolen om, net zoals de gemeente Helmond, één week voor de afdoeningstermijn te rappelleren. De klachtencoördinator is hiervoor de aangewezen persoon. De klachtencoördinator kan voorts waar gewenst aan de afdelingshoofden ondersteuning bieden. In aanbeveling 4 zal hierop nader worden ingegaan.

Om de klachten zo veel mogelijk binnen de wettelijke termijn van zes weken af te handelen wordt aanbevolen om te werken met een doelstellingsnorm. De gemeente 's-Hertogenbosch dient net zoals de gemeente Eindhoven een doelstellingsnorm van 90% te hanteren. Een doelstellingsnorm omschrijft een streven van de gemeente 's-Hertogenbosch om bepaalde resultaten te verwezenlijken. Het verwezenlijken van de gestelde norm, namelijk om 90% van de klachten binnen de wettelijke termijn van zes weken af te handelen, zou kunnen bijdragen aan betere service van de gemeente aan de burger. Ook de gemeente Eindhoven hanteert een dergelijke doelstellingsnorm. Uit cijfers van gemeente Eindhoven blijkt dat in 2008 72% van de klachten in zes weken werden afgehandeld. Binnen tien weken (met verdaging) was dit percentage opgelopen tot 88%. Indien de gemeente 's-Hertogenbosch een dergelijke doelstellingsnorm hanteert, dan is het niet onmogelijk om zulke resultaten te verwezenlijken.

Bij eventuele termijnoverschrijdingen dienen de burgers telefonisch of schriftelijk op de hoogte te worden gebracht. Op basis van het beginsel van informatieverstrekking en het rechtszekerheidsbeginsel is het van belang dat burgers weten waar zij aan toe zijn.

Aanbeveling 4: zorg voor een vaste structuur

Met betrekking tot de structuur binnen de organisatie worden drie variaties aanbevolen:

1. Zorg per sector voor een (deeltijd) klachtencoördinator die belast is met de bewaking van de procedure voor de klachtenbehandeling, het vastleggen van mondelinge klachten, de registratie van klachten, de doorgeleiding van klachten naar degene die de klacht behandelt, de beoordeling van de ontvankelijkheid en de advisering ten aanzien van klachten. Vervolgens is het aan de afdelingshoofden om het feitenonderzoek uit te voeren, de eventuele hoorzitting te organiseren en de afdoeningsbrief op te stellen. Op deze manier gaat het binnen de gemeente Tilburg. Hiermee ontstaat er een duidelijk onderscheid in de taakverdeling van een klachtencoördinator en het afdelingshoofd.
2. Zorg voor één centrale klachtencoördinator die belast is met dezelfde taken als variatie nummer één. De klachtencoördinator stuurt een kopie van de klacht en een aanbiedingsbrief ter behandeling naar het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd zorgt ervoor dat de klachtencoördinator op de hoogte blijft van de behandeling en de afdoening. Dat gebeurt door het toezenden van alle stukken die op de zaak betrekking hebben. Op deze manier gaat het binnen de gemeente Helmond.

3. Zorg voor één centrale klachtencoördinator en vijf á zes klachtenbehandelaars die in staat zijn om alle klachten die de gemeente 's-Hertogenbosch ontvangt, te behandelen. De klachtbehandelaars voeren het feitenonderzoek uit en leggen verantwoording af aan de klachtencoördinator. Op deze manier gaat de gemeente Eindhoven te werk en kan geen druk van bijvoorbeeld een leidinggevende worden gegeven op de klachtenbehandelaar. De klachtenbehandelaars zijn namelijk slechts bezig met de klachtenbehandeling en geven hier hun volle aandacht aan.

De voorkeur gaat uit naar variatie nummer één. Dit is de meest aansluitende manier van werken met de huidige situatie. De sectordirecteur blijft verantwoordelijk voor de afhandeling van de klachten, de klachtencoördinator zorgt onder meer voor de bewaking en de voortgang van de klachten en de afdelingshoofden voeren het feitenonderzoek uit. Dit wordt overigens ook aanbevolen door de secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie. In bijlage 9 is een schematisch overzicht opgenomen.

Aanbeveling 5: bevorder de deskundigheid van de klachtenbehandelaars

Aanbevolen wordt om een klachtencoördinator en de afdelingshoofden die de meeste klachten ontvangt (bijvoorbeeld de afdeling Arbeidsmarkt, Sociale Zaken van de sector Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken) aan te laten sluiten bij de Vereniging voor Klachtrecht en actief deel te laten nemen aan de studiemiddagen die door deze vereniging wordt georganiseerd. In dit geval zijn de klachtencoördinator en de afdelingshoofden de klachtenbehandelaars. Tijdens de studiemiddagen worden lezingen gehouden die inzicht geven op welke wijze klachtenbehandeling kan bijdragen aan een betere dienstverlening door gemeenten. Tevens kunnen bij het bijwonen van een dergelijke studiemiddag de praktijkervaringen van andere klachtencoördinatoren of klachtenbehandelaars met elkaar uitgewisseld worden. De klachtencoördinatoren van de onderzochte gemeenten zijn lid van de Vereniging voor Klachtrecht en ervaren de aangeboden studiemiddagen als zeer functioneel. Uit gesprekken met de klachtencoördinatoren van de onderzochte gemeenten vloeit eveneens voort dat zij ervoor pleiten dat iedere klachtencoördinator/klachtenbehandelaar lid wordt van de Vereniging voor Klachtrecht.

Eveneens wordt aanbevolen om onder begeleiding van de klachtencoördinator zes keer per jaar een regulier overleg te voeren. In dit overleg kunnen onder meer klachten uit de dagelijkse werkpraktijk besproken worden.

Ten slotte wordt aanbevolen om net zoals de gemeente Eindhoven aandacht te schenken aan mediatonvaardigheden. Het doel van deze vaardigheden is om het gesprek met de burger zo in te gaan dat er samen met de burger gekeken wordt wat het ongenoegen precies inhoudt, hoe dit in gezamenlijkheid opgelost kan worden en wat er noodzakelijk is om tot een oplossing te komen waar beide partijen zich in kunnen vinden.

Aanbeveling 6: vergroot het inlevingsvermogen bij de klachtenbehandelaars

Aanbevolen wordt de doelstelling van het klachtrecht beter in te zien, welke luidt:

- herstel van geschonden vertrouwen (imago) en
- een kans om de kwaliteit van het eigen functioneren te verbeteren.

Om bovenstaande te kunnen realiseren dient prioriteit aan klachtenbehandeling te worden gegeven en dient een gevoel van urgentie bij de klachtenbehandelaars aanwezig te zijn. Er dient ervoor gezorgd te worden dat de klachten van burgers serieus worden behandeld en dat er goed naar hen wordt geluisterd. Er dient niet alleen naar de (wettelijke) regels

gekeken te worden, maar er dient meer persoonlijk gerichte aandacht geschonken te worden. Wanneer een klager niet in het gelijk gesteld kan worden, kan men als bestuur twee wegen bewandelen. Enerzijds kan men droog en eenvoudig de tekst van de Algemene wet bestuursrecht gebruiken als motivatie, maar anderzijds kan er ook geprobeerd te worden om via een persoonlijke benadering tot een uitkomst te komen.

De behandeling van klachten dient door de medewerkers van de gemeente 's-Hertogenbosch niet gezien te worden als een verplicht nummer, maar dient men binnen de ambtelijke organisatie een klacht net te zien zoals dat bij de gemeente Eindhoven het geval is. Daar wordt een klacht gezien als een aanknopingspunt om nog eens kritisch naar de eigen dienstverlening te kijken.

Aanbeveling 7: stel een klachtenjaarverslag op

Op grond van art. 9:12a Awb bestaat de verplichting om jaarlijks een publicatie te verzorgen van de geregistreerde klachten. De gemeente 's-Hertogenbosch doet hiervan kort verslag in zijn burgerjaarverslag. Tevens wordt in het jaarverslag van de gemeentelijke ombudscommissie ingegaan op de interne klachtenbehandeling. Hierin worden de bevindingen over de ingekomen klachten en de afhandeling daarvan gegeven en worden er aanbevelingen ter verbetering gedaan.

Hoewel de wettelijke verplichting van publicatie vormvrij is, wordt aanbevolen om niet zowel in het burgerjaarverslag en in het jaarverslag van de gemeentelijke ombudscommissie verslag te doen van de geregistreerde klachten, maar juist een apart klachtenjaarverslag op te stellen zoals dat wordt gedaan door de gemeente Eindhoven, de gemeente Breda en de gemeente Helmond. Op deze manier is in één oogopslag/verslag een duidelijk beeld geschetst over het aantal geregistreerde klachten per jaar.

Bovendien pleit de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, dr. mr. A.G.J.M. Rombouts, in het voorwoord van het burgerjaarverslag 2008 ervoor dat het burgerjaarverslag afgeschaft dient te worden en dat het burgerjaarverslag 2008 wellicht het laatste is. Hij is van mening dat de inwoners van 's-Hertogenbosch moeten worden geïnformeerd via een algemeen jaarverslag dat het college van B&W de inwoners aanbiedt. De burgemeester schreef in het voorwoord het volgende:

"Dit is het zevende burgerjaarverslag waarin ik als, burgemeester van 's-Hertogenbosch, u informeer over de kwaliteit van onze dienstverlening en de kwaliteit van de procedures rond burgerparticipatie. Mogelijk is dit ook het laatste burgerjaarverslag. (...) Van het begin af aan heb ik mijn vraagtekens gezet bij het burgerjaarverslag. Ik vind op zich dat op het gemeentebestuur de verplichting rust om de inwoners te informeren over de dienstverlening. Ook moeten burgers betrokken worden bij ontwikkelingen binnen de gemeente. Maar ik betwijfel of daar een bij wet verplicht gesteld burgerjaarverslag de aangewezen vorm voor is. (...) Als het gaat om informatie aan de inwoners dan schiet naar mijn gevoel een zelfstandig burgerjaarverslag zijn doel voorbij. Veel van mijn collega's zijn van mening dat het burgerjaarverslag weinig toevoegt aan de communicatie tussen overheid en inwoners".

Met andere woorden: indien het burgerjaarverslag 2008 wellicht het laatste is dan wordt slechts in het jaarverslag van de gemeentelijke ombudscommissie teruggekomen op de geregistreerde klachten. Juist met het oog hierop wordt aanbevolen om een afzonderlijk klachtenjaarverslag op te stellen.

In het klachtenjaarverslag worden de gegevens van bijvoorbeeld 2009 zo veel mogelijk vergeleken met de voorgaande jaren. Op deze manier komen de eventuele verschuivingen

duidelijk naar voren. De gegevens die in het klachtenjaarverslag, uitgesplitst naar de sectoren, gevoerd kunnen worden, zijn:

- aantal klachten;
- aard van de klachten;
- wijze van afhandelen van de klachten;
- wijze van ontvangst van de klachten;
- afdoeningstermijnen;
- oordeel over de klachten;
- aantal klachten die doorgaan naar de gemeentelijke ombudscommissie;
- eventuele ontwikkelingen voor een volgend jaar en
- eventuele maatregelen die ondernomen moeten worden en verbeteringen die in procedures ingebracht moeten worden.

In de bijlage kan de klachtenregistratie (schematisch) van het gehele jaar, uitgesplitst naar de sectoren, toegevoegd worden.

Aanbeveling 8: ontwerp een enquêteformulier

Om de tevredenheid van de klagers te toetsen omtrent de behandeling wordt aanbevolen om een enquêteformulier met de afdoeningsbrief mee te sturen. Het doel hiervan is tweedelig. Enerzijds kan er namelijk gekeken worden hoeveel reacties dit oplevert en of er nog nuttige tips uit te halen zijn. Anderzijds kunnen naar aanleiding van de uitkomsten nog maatregelen worden getroffen of verbeteringen aangebracht worden.

In het enquêteformulier kunnen de volgende punten aan bod komen:

- de wijze waarop ze bekend zijn geraakt met de mogelijkheid om een klacht in te dienen en de manier waarop dit moet plaatsvinden;
- de wijze waarop ze een klacht hebben ingediend;
- de tevredenheid over het contact met de klachtenbehandelaar tijdens de behandeling, voortgang en afhandeling van de klacht;
- hun algemene oordeel over de wijze waarop de klacht is behandeld;
- suggesties om de klachtenbehandeling binnen de gemeente te verbeteren.

Aan de hand van de geretourneerde enquêteformulieren kan de tevredenheid geïnterviewd worden en kan daarvan vervolgens verslag gedaan worden in het klachtenjaarverslag.

Bronnenlijst

Voor het schrijven van dit onderzoeksrapport zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

Literatuur

Baarda, De Goede & Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff B.V. 2005.

Damen e.a. 2006

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht. Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht Deel 2*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Geul 2005

A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie. Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, Utrecht: Lemma BV 2005.

Iedema & Wiebinga 2004

R.A. Iedema & P.M. Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid*, Bussum: Coutinho 2004.

Langbroek en Rijpkema 2004

Ph. M. Langbroek & P. Rijpkema, *Ombudsprudentie. Over de behoorlijkheidsnormen en zijn toepassing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Meulenbroek 2008

J.M.C. Meulenbroek, *Klachtrecht en ombudsman. Een praktische handleiding*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3.

Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3.

Kamerstukken II 2005/06, 29 934, nr. 8.

Stb. 2005, 116.

Jurisprudentie

Nationale ombudsman

No 7 juli 2003, AB 2004.

No 27 maart 2007, AB 2001, 170.

No 21 maart 2003, AB 2003, 271.

Regelingen

- Interne klachtenregeling gemeente 's-Hertogenbosch.
- Reglement klachtenbehandeling gemeente Tilburg 2007.
- Regeling klachtenbehandeling gemeente Breda 1999.

- Verordening op de gemeentelijke ombudscommissie 2006.
- Verordening klachtenregeling Helmond 2006.
- Protocol klachtenbehandeling gemeente Helmond 2006.
- Juridische versie circulaire Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen 2008.

Rapporten

Kallenbach 2008

I. Kallenbach, *Klachten geven een signaal. Klachtenjaarverslag 2007 gemeente Eindhoven*, Eindhoven: coördinatiepunt integriteit 2008.

Leenders & Van den Meulenhof 2008

P.P.H.A. Leenders & A.M. van den Meulenhof, *Klachtenregeling Helmond. Jaarverslag 2008*, Helmond: Klachtencoördinatie Bestuurs- en Juridische Zaken 2008.

Schets e.a. 2007

P.P.F. Schets e.a. *Burgerbrieven gemeenten. Hebt u even? Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van brieven van burgers door gemeenten*, Waddinxveen: Bureau Nationale ombudsman 2007.

Winter/ Middelkamp & Herweijer 2007

H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Elektronische bronnen

Centraal Bureau voor de Statistiek

Centraal Bureau voor de Statistiek, Thema's, Dossiers, Nederland regionaal, Publicaties, Artikelen en persberichten, 2009, <www.cbs.nl> (geraadpleegd op 16 april 2009).

Gemeente 's-Hertogenbosch

Gemeente 's-Hertogenbosch, Bestuur & Organisatie, <www.s-hertogenbosch.nl> (meerdere malen geraadpleegd).

Gemeente Eindhoven

Gemeente Eindhoven, Bestuur & Organisatie, Dienstverlening, <www.eindhoven.nl> (meerdere malen geraadpleegd).

Gemeente Tilburg

Gemeente Tilburg, Contact, Klachten, <www.tilburg.nl> (meerdere malen geraadpleegd).

Gemeente Breda

Gemeente Breda, Visie & Beleid, Regelingen, Algemeen, <www.breda.nl> (geraadpleegd op 29 april 2009).

Gemeente Helmond

Gemeente Helmond, Bestuur & Organisatie, <www.helmond.nl> (meerdere malen geraadpleegd).

Eerste Kamer der Staten- Generaal

Eerste Kamer der Staten- Generaal, Kamerstukken, Wetsvoorstellen, <www.eerstekamer.nl> (geraadpleegd op 8 april 2009).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Openbaar bestuur, Goed openbaar bestuur, Wet dwangsom, <www.minbzk.nl> (geraadpleegd op 8 april 2009).

De Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman, Over de Nationale ombudsman, <www.ombudsman.nl> (meerdere malen geraadpleegd).

Vereniging voor Klachtrecht

Vereniging voor Klachtrecht, Over de Vereniging, Doelstelling, <www.verenigingvoorklachtrecht.nl> (geraadpleegd op 16 april 2009).

Gesprekken gevoerd met:**Klachtenbehandelaars binnen de gemeente 's-Hertogenbosch**

- Mevrouw K.A.M. van Heynsbergen.
- De heer mr. P.J.M. de Leeuw.
- De heer mr. drs. T.A.M. Meijer
- De heer drs. H.A.M. Migchielsen.
- De heer J.T.W. Peters.
- De heer drs. J. Poelstra.
- De heer B.P.H.M. de Rooij.

De secretaris van de gemeentelijke ombudscommissie

- Mevrouw mr. A.J.C. Bolders.

Klachtencoördinatoren

- De heer R.F.J. Hartman (gemeente Tilburg).
- Mevrouw drs. H.A. Kallenbach (gemeente Eindhoven).
- De heer mr. P.P.H.A. Leenders (gemeente Helmond).
- De heer mr. P.L.J. Verhoef (gemeente Breda).