



RAPPORT

Verzoeker

Mevrouw X, hierna genoemd: verzoekster.
De klacht betreft de gemeente Oldebroek.

Datum verzoek

De Overijsselse Ombudsman (OO) ontving op 23 april 2019 een verzoekschrift met bijlagen en vervolgens nog een aanvullend verzoekschrift bij mail van 16 mei 2019.

Behandelwijze

De ombudscommissie heeft besloten de verzoekschriften gezamenlijk in onderzoek te nemen, omdat ze beide gaan over de klachtbehandeling door de gemeente.

Klacht

De klachten van beide verzoekschriften worden – samengevat – als volgt geformuleerd.
‘Verzoekster klaagt over de klachtbehandeling door de gemeente. Verzoekster vindt het niet juist dat zij en de beklagde ambtenaren apart van elkaar worden gehoord en dat de verslagen van het horen niet over en weer voor reactie worden voorgelegd. Verzoekster heeft daarmee de indruk dat haar klachten worden afgedaan zonder onderzoek naar de feiten. Volgens verzoekster weigert de gemeente al sinds jaren om haar klachten serieus op te pakken en veegt die sinds het gesprek dat de Overijsselse Ombudscommissie met haar en de gemeente had onbehandeld van tafel.’

Onderzoek

De ombudscommissie heeft de klachten van verzoekster voorgelegd aan de gemeente en vragen gesteld over de klachtbehandeling, mede in relatie tot de brief van 15 april 2019 van het college van B&W aan verzoekster.

De brief van 15 april 2019 van het college van B&W aan verzoekster luidt:

“Geachte (naam verzoekster),

Op 7 februari 2019 had u een gesprek over uw klachten met burgemeester (...) en Overijsselse Ombudsman, de heer P. Jansen.

Wij concluderen na dit gesprek met de ombudsman dat al uw klachten tot en met 7 februari 2019 wat ons betreft zijn afgehandeld.

Wij verzoeken u in uw dossiers enkel nog gebruik te maken van de openstaande rechterlijke bezwaar- en beroepsprocedures in plaats van het indienen van klachten.

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.”

Op de vragen heeft de gemeente gereageerd onder toezending van klachten van verzoekster over de heer X van 13 september en 8, 11 en 15 oktober 2018, en de ‘klachtbeoordelingsbrief’ van de gemeente van 16 april 2019.

Vragen en reactie

Vraag 1. Hoe moet de klachtafhandelingsbrief van 16 april jl. worden gezien in het licht van de brief van B&W van 15 april jl.? In laatstgenoemde brief staat namelijk dat het college van B&W na het gesprek met de ombudscommissie op 7 februari 2019 heeft geconcludeerd dat alle klachten van verzoekster tot en met 7 februari 2019, wat B&W betreft, zijn afgehandeld? In de klachtafhandelingsbrief van 16 april



2019 leest de ombudscommissie dat er op 18 februari en 8 april jl. nog hoorzittingen hebben plaatsgevonden over klachten die in september en oktober 2018 zijn ingediend.

Reactie gemeente:

De nog liggende klachten over de heer X zijn nog door mevrouw Y afgehandeld. Deze klachtprocedure was al procedureel in gang gezet voordat het verslag van de ombudscommissie met haar bevindingen in bezit van de gemeente was en op basis waarvan de gemeente haar definitieve lijn van klachtbehandeling door het college bij verzoekster heeft bepaald.

2. Zijn de verslagen van de hoorzittingen van 8 februari 2019 en 8 april 2019 als concept naar zowel verzoekster als de heer X gezonden en is daarbij de gelegenheid geboden erop te reageren?

Reactie gemeente:

De concepten zijn niet naar verzoekster en ook niet naar de heer X gestuurd. Er is gekozen voor een verkorte procedure.

3. Liggen er nog meer klachten van verzoekster die alsnog worden afgedaan? Deze vraag wordt gesteld naar aanleiding van de vraag van verzoekster in haar e-mail van 17 april jl. aan de burgemeester en de OO: 'of de (red.OO: gemeentesecretaris) geen besluit meer hoeft te nemen op het verslag waaraan de heer Z is begonnen (...)'.
'

Reactie gemeente:

Er liggen geen klachten meer die alsnog worden afgedaan.

4. Hoe moet de ombudscommissie het verzoek lezen in de derde alinea van de brief van B&W van 15 april 2019? Als een verzoek om geen c.q. niet meer zoveel klachten in te dienen of als een soort mededeling dat klachten niet meer in behandeling worden genomen?

Reactie gemeente:

Het verzoek omvat beide onderwerpen.

5. Heeft de gemeente bij dit verzoek ook het oog op klachten over gedragingen waartegen geen bezwaar en beroep mogelijk is?

Reactie gemeente:

Ja, daar hebben we ook het oog op.

Reactie op de bevindingen

Bovenstaande is als Verslag van Bevindingen naar zowel verzoekster als de gemeente gestuurd voor reactie. De gemeente heeft gereageerd. De aanvulling van de gemeente betreft de reactie op vraag 1 en is aldaar opgenomen in dit rapport.

Conclusie van de ombudscommissie

Op basis van haar onderzoek oordeelt de ombudscommissie dat de klacht over de klachtbehandeling door de gemeente ten dele gegrond is. De ombudscommissie doet een aanbeveling aan de gemeente inzake het klachtenmanagement. Hieronder staan de overwegingen van de ombudscommissie waarom zij tot dit oordeel en deze aanbeveling komt.

Overwegingen van de ombudscommissie

De ombudscommissie heeft de klachtbehandeling van de gemeente getoetst aan behoorlijkheidsnormen, zoals beschreven door de Nationale ombudsman in overleg met de andere



ombudsinstanties en vastgelegd in de behoorlijkheidswijzer. Allereerst wordt ingegaan op de klachten van verzoekster. Vervolgens gaat de ombudscommissie nader in op het klachtenmanagement van de gemeente.

Apart horen en geen wederhoor

Dit klachtonderdeel betreft de behandeling van de klachten van september en oktober 2018, en wordt getoetst aan de behoorlijkheidsnorm van fair play. Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Deze behoorlijkheidsnorm impliceert dat de overheid een open houding heeft waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij behorende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor).

De wet schrijft niet voor dat in elkaars aanwezigheid moet worden gehoord. Dat heeft wel de voorkeur, maar er kunnen redenen en/of omstandigheden zijn om dat niet te doen. Dan is het echter wel zaak dat partijen op het verslag van het horen over en weer kunnen reageren in het kader van hoor en wederhoor.

Volgens de gemeente zijn de verslagen niet naar verzoekster en ook niet naar de heer X gestuurd, met als reden dat is gekozen voor een 'verkorte procedure'.

De ombudscommissie kan deze redenering van de gemeente niet volgen. Ook is onduidelijk wat de gemeente bedoelt met 'verkorte procedure'. De ombudscommissie constateert dat de behandeling van de klachten van verzoekster van september en oktober 2018 zes maanden heeft geduurd, betrokkenen zijn gehoord en er een klachtafhandlingsbrief ligt, waarin, weliswaar heel 'kort door de bocht', een oordeel wordt gegeven over de klachten. De ombudscommissie begrijpt dan ook niet waarom de gemeente spreekt van een 'verkorte procedure'.

Dit klachtonderdeel is gegrond.

Serius oppakken van klachten tot 7 februari 2019

Dit klachtonderdeel wordt getoetst aan de behoorlijkheidsnorm van luisteren naar de burger. Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de overheid actief luistert naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

Vaststaat dat verzoekster al jarenlang klachten indiende bij de gemeente. Het merendeel van deze klachten kwam voort uit onvrede over de wijze van handhaving bij overlast en de gedragingen van medewerkers die daarbij betrokken zijn. De ombudscommissie heeft bij haar eerdere onderzoeken geconstateerd dat de wijze van omgaan met klachten van weerszijden gedurende de afgelopen jaren is verzand in allerlei formaliteiten, wat escalatie in de hand heeft gewerkt. Daarom adviseerde de ombudscommissie om met elkaar in gesprek te gaan en te blijven over wat er speelt. De ombudscommissie was en is nog steeds van mening dat klachtenprocedures bij een onveranderbaar verschil van mening niet kunnen bijdragen aan het vinden van een oplossing voor het herstel van de onderlinge relatie. Zie ook rapport 2017062 en de brieven van 5 november 2018 en 18 maart 2019 (OO 2018109). In haar brief van 18 maart 2019 constateert de ombudscommissie dat de - waarnemend - burgemeester met verzoekster het gesprek is aangegaan in verband met de blijvende onvrede die verzoekster heeft over het betrokken bedrijf en de rol die de gemeente daarin al dan niet kan spelen. Met het aangaan van een gesprek gaf de gemeente blijk van actief luisteren naar de onvrede van verzoekster.

Dit klachtonderdeel is ongegrond.



Klachten na 7 februari 2019 'onbehandeld van tafel vegen'

Dit klachtonderdeel wordt getoetst aan de hierboven genoemde behoorlijkheidsnorm van fair play.

In de brief van 15 april 2019 schrijft het college *“Wij verzoeken u in uw dossiers enkel nog gebruik te maken van de openstaande rechterlijke bezwaar- en beroepsprocedures in plaats van het indienen van klachten.”* Het antwoord van de gemeente op de vragen 4 en 5 van de ombudscommissie over deze zinsnede maakt duidelijk dat de gemeente er bij verzoekster op aandringt om in de toekomst geen klachten meer in te dienen, ook niet als er geen mogelijkheid is van bezwaar en/of beroep. Echter, volgens de wet heeft iedereen, dus ook verzoekster, het recht om een klacht in te dienen. Het klachtrecht biedt immers aanvullende rechtsbescherming voor de burger. Wel kan soms sprake zijn van misbruik van klachtrecht, namelijk wanneer het wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het is gegeven. Dit zal echter steeds op objectieve wijze dienen te worden afgewogen, zo ook in het geval van verzoekster. Daartoe wordt hier verwezen naar het rapport van de Nationale ombudsman 'Iedereen heeft het recht een klacht in te dienen' (2017/113). In dit rapport benadrukt de Nationale ombudsman hoe belangrijk het is om te denken vanuit de doelstelling van klachtbehandeling.

Tot nu toe diende verzoekster met regelmaat klachten in over het functioneren van medewerkers. De - waarnemend- burgemeester heeft in het gesprek met verzoekster en de ombudscommissie gemotiveerd aangegeven dat formele klachtbehandeling van al die klachten een te zware belasting is voor de organisatie. Daarbij komt dat het merendeel van die klachten voortkwam uit en gerelateerd was aan een jarenlang onveranderbaar verschil van mening met de gemeente. Daarmee is een verzoek van de gemeente om geen klachten meer in te dienen *in relatie tot dit verschil van mening* begrijpelijk. Dit rechtvaardigt echter niet dat verzoekster geen andere klachten meer zou mogen indienen. Door zich aldus op te stellen handelt de gemeente in strijd met de behoorlijkheidsnorm van fair play. Bovenstaande brengt mee dat dit klachtonderdeel gegrond is.

Klachtenmanagement

Het onderzoek naar aanleiding van de ingediende klachten geeft, gelet op de brief van het college van B en W van 15 april 2019, aanleiding om nader in te gaan op het klachtenmanagement van de gemeente. De ombudscommissie heeft namelijk mede op basis van eerdere onderzoeken de indruk dat het klachtenmanagement binnen de gemeente (nog) niet adequaat is. De ombudscommissie wees daarop in haar rapport 2017062:

“Volgens de ombudscommissie communiceerde de gemeente niet altijd voldoende duidelijk (...). De ombudscommissie vraagt zich af of dit niet mede is te wijten aan de wijze waarop het klachtenmanagement is georganiseerd. De gemeente heeft in haar gesprek met de ombudscommissie aangegeven zich daarop te bezinnen.”

Ook nu is sprake van onduidelijke communicatie. In de brief van 15 april 2019 refereert het college aan het gesprek met de ombudscommissie op 7 februari 2019, dat plaats vond naar aanleiding van een eerdere klacht van verzoekster (dossier OO 2018109). Het college schrijft aan verzoekster: *“Wij concluderen na dit gesprek met de ombudsman dat al uw klachten tot en met 7 februari 2019 wat ons betreft zijn afgehandeld.”*

Uit het onderzoek van de ombudscommissie blijkt echter dat er op 7 februari 2019 nog wel klachten in behandeling waren, namelijk die van september en oktober 2018. De opmerking van de gemeente dat pas na ontvangst van het verslag van het gesprek op 7 februari jl. de definitieve lijn werd bepaald ten aanzien van klachtbehandeling bij verzoekster en dat de klachtbehandelingsprocedure van die klachten toen al in gang was gezet, moge zo zijn, maar verandert de verkeerde voorstelling van zaken niet. De ombudscommissie heeft de indruk dat er sprake was van onvoldoende interne communicatie.



Gebrek aan goede communicatie, misvatting over hoor- en wederhoor én het ongenueanceerd opleggen van een gedragslijn inzake het indienen van klachten geven de ombudscommissie de indruk dat de visie op en de doelstelling van klachtbehandeling binnen de gemeentelijke organisatie nog onvoldoende aandacht hebben en dat intern over klachten niet altijd adequaat wordt gecommuniceerd, ook niet met het bestuur. Daarmee wordt onbedoeld in de hand gewerkt dat de gemeente niet professioneel overkomt. De ombudscommissie zal daartoe een aanbeveling doen.

Oordeel

De klacht van verzoekster is wat betreft

*Apart horen: ongegrond. De wet schrijft niet voor dat in elkaars aanwezigheid moet worden gehoord. Dat heeft wel de voorkeur, maar er kunnen redenen en/of omstandigheden zijn om dat niet te doen.

*Geen wederhoor: gegrond. Door geen gelegenheid te geven om over en weer op de verslagen van het horen te reageren handelde de gemeente in strijd met de behoorlijkheidsnorm van fair play.

*Het serieus oppakken van klachten tot en met dit rapport: ongegrond. De - waarnemend - burgemeester is het gesprek met verzoekster aangegaan, waarmee blij is gegeven van luisteren naar en serieus nemen van verzoekster. Het oppakken van klachten betekent niet dat er altijd een zogenaamde 'formele' behandeling dient te zijn.

*Klachten na 7 februari 2019 'onbehandeld van tafel vegen': gegrond. Zoals uit de reactie van de gemeente op de door de ombudscommissie gestelde vragen blijkt, bedoelt de gemeente met haar 'definitieve lijn van klachtbehandeling bij verzoekster' dat verzoekster is verzocht geen klachten meer in te dienen. Met het eenzijdig en ongenueanceerd opleggen van een gedragslijn mag de burger niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. De gemeente handelt hiermee in strijd met de behoorlijkheidsnorm van fair play.

Aanbeveling

De ombudscommissie doet de gemeente de aanbeveling om het klachtenmanagement te toetsen aan en te handelen conform het rapport van de Nationale ombudsman: Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling (No 2018/005), dat ook besproken is tijdens het periodieke overleg van de Overijsselse Ombudsman met de aangesloten gemeenten en instanties op 9 mei 2019.

Voor professionele klachtbehandeling is nodig dat iedereen binnen de gemeente, van bestuurder tot medewerker, op dezelfde manier aankijkt tegen klachten en dat er intern een adequate communicatie is over lopende en afgehandelde klachten.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse Ombudscommissie op 4 juli 2019.

P. Jansen

mw. mr. A.D. van Zeben