

Aan
de Gemeenteraad (afschrift aan het College)

Datum
21 maart 2024

Van
de Rekenkamer

Bijlagen
3

Onderwerp
Rekenkamerbrief DoeMee-onderzoek Klachtbehandeling

Beste raads- en commissieleden,

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft in 2023 een DoeMee-onderzoek uitgevoerd naar klachtbehandeling bij decentrale overheden. De Rekenkamer Zoetermeer heeft in dit onderzoek geparticipeerd en is daarmee op een laagdrempelige manier in staat gesteld om inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Zoetermeer klachten behandelt. De Rekenkamer heeft u op 22 mei 2023 geïnformeerd over de start van dit onderzoek.

DoeMee-onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door TwynstraGudde. Het bureau heeft vragenlijsten uitgezet en aan de hand daarvan checkgesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren. Aan het onderzoek deden de rekenkamer(commissie)s mee van 71 gemeenten, drie provincies en één waterschap. Daarmee biedt het onderzoek ruime mogelijkheden tot onderling vergelijken.

De onderzoeksvraag luidt als volgt: *“Op welke wijze geven decentrale overheden beleidsmatig en organisatorisch vorm aan de behandeling van klachten, tot welke resultaten leidt dit beleid en op welke wijze wordt hierover gerapporteerd aan de raad, Provinciale Staten of algemeen bestuur?”*

Niet alleen de klachtenprocedure van de gemeenten zelf waren onderwerp van onderzoek. Per gemeente/rekenkamer zijn drie verbonden partijen onderzocht. Het betrof per gemeente in elk geval de relevante GGD en Omgevingsdienst. Zoetermeer heeft De Binnenbaan als derde partij aangedragen.

Deze rekenkamerbrief beschrijft de bevindingen uit het onderzoek, specifiek voor de gemeente Zoetermeer. Ook doet de Rekenkamer enkele aanbevelingen.

Als bijlagen treft u de (algemene) rapportage, een factsheet met gegevens van de gemeente Zoetermeer en een aanvullende analyse van de toegankelijkheid van de klachtenprocedures van zowel de gemeente als de verbonden partijen.

Algemeen

Het gaat in dit onderzoek om klachten gericht op gedragingen van bestuurders of ambtenaren. Te denken valt aan klachten over persoonlijke behandeling door medewerkers of bestuurders, het niet reageren op vragen of het krijgen van te weinig, onjuiste of misleidende informatie. Het klachtrecht heeft geen betrekking op meldingen in het kader van de openbare ruimte.

De wettelijke regels voor het behandelen van klachten zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo moet de indiener van de klacht een schriftelijke ontvangstbevestiging ontvangen, dienen indiener en degene op wiens gedraging de klacht betrekking hebben in de gelegenheid worden gesteld om gehoord te worden, en dient een verslag van het hoor en wederhoor gemaakt te worden. Ook zijn regels opgenomen omtrent het doorverwijzen van de indiener naar de betrokken Ombudsman indien de indiener het niet eens is met het genomen besluit, en het opvolgen van de conclusies en aanbevelingen van de Ombudsman door het college.¹

Klachtbehandeling is geen doel op zich. Inwoners die zich beklagen, stippen een thema aan dat binnen een organisatie (naar hun idee) niet goed is geregeld. Door een klacht serieus te behandelen, wordt enerzijds de klagende inwoner geholpen. Dit kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid. Anderzijds is het een hulpmiddel voor een organisatie om zichzelf te verbeteren. Artikel 170 lid 1e GW stelt dat de burgemeester toeziet op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.

Op 1 januari 2006 is de Wet extern klachtenrecht inwerking getreden. Met deze wet is het recht van de burger op een onafhankelijke, externe behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen geregeld. Gemeenten zijn vrij in hun keuze voor de vorm van hun externe klachtvoorziening. Ruim 200 gemeenten zijn aangesloten bij de Nationale Ombudsman. Dit geldt ook voor Zoetermeer, zo blijkt uit dit onderzoek: in 2009/2010 is de gemeente overgestapt van een Ombudscommissie naar de Nationale Ombudsman. Dit was een verzoek vanuit de gemeenteraad. Er heerste ontevredenheid onder inwoners over de toenmalige invulling van de Ombudscommissie. De keuze voor een landelijk belegde Ombudsfunctie is vooral gemaakt vanwege de landelijke bekendheid en de onafhankelijke positie².

Bevindingen

De bevindingen uit dit onderzoek vallen in de volgende drie onderdelen uiteen:

1. de beleidsmatige en organisatorische kant;
2. informatievoorziening aan de gemeenteraad
3. verbonden partijen.

De beleidsmatige en organisatorische kant

Beleidsmatig

Naar aanleiding van de overstap van een Ombudscommissie naar de Nationale Ombudsman, heeft de gemeente ervoor gekozen om geen aparte verordening meer te hanteren. Deze zou, volgens de betrokken ambtenaren, niet veel toevoegen aan de in Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht gestelde normen en termijnen. Er is ook geen vastgesteld beleid rondom klachtbehandeling. Wel hanteert Zoetermeer doelstellingen, richtlijnen en servicenormen.

Doelstellingen

De helft van de deelnemende overheden heeft doelstellingen t.a.v. klachtbehandeling geformuleerd. Deze hebben over het algemeen betrekking op het mogelijk maken dat klachten op een laagdrempelige manier kunnen worden ingediend, het herstellen van het vertrouwen, het leren van de (inhoud van de) klacht en het bij voorkeur informeel behandelen van klachten.

Zoetermeer kent geen door college of raad vastgestelde doelstellingen. Wel heeft het college de prestatie-indicatoren '% klachten binnen de wettelijke termijn afgehandeld' en '% gegronde klachten t.o.v. totaal

¹ Bron: Rapport DoeMee-onderzoek klachtbehandeling 2023, TwynstraGudde (15-12-2023)

² Bron: Factsheet klachtbehandeling gemeente Zoetermeer, TwynstraGudde (06-12-2023)

aantal klachten¹ vastgesteld. Verder geldt als het uitgangspunt dat klachten zo snel mogelijk en waar mogelijk informeel³ worden afgehandeld (conform het uitgangspunt van de Nationale Ombudsman).

Richtlijnen en servicenormen

De gemeente Zoetermeer hanteert de volgende twee richtlijnen:

1. Benoeming van klachtbehandelaars op de afdeling zelf. De eigen afdeling behandelt dus de klachten voor die afdeling.
2. Bij complexe zaken of als de afdeling teveel is betrokken wordt de klacht centraal afgehandeld.

Naast de formele stappen in de Awb, wordt als servicenorm gehanteerd dat binnen 7 werkdagen telefonisch contact wordt gezocht met de klager. Van de deelnemende overheden, hanteert de overgrote meerderheid richtlijnen, tweederde kent net als Zoetermeer servicenormen.

Organisatorisch

Het onderzoek onderscheidt drie fasen in klachtbehandeling: de melding, de beoordeling en behandeling, en de afhandeling en reflectie.

In onderstaande tabel wordt, per fase, een aantal bevindingen vermeld waarin Zoetermeer opvalt of afwijkt van de andere deelnemende overheden. Ook de toelichting is ontleend aan de rapportage van TwynstraGudde.

Melding		
<i>Zoetermeer</i>	<i>Andere deelnemende overheden</i>	<i>Toelichting</i>
Het aantal klachten is in Zoetermeer relatief hoog. De oorzaak hiervan is niet onderzocht. Wel wil Zoetermeer de inwoner serieus nemen en hanteert daarom een ruime opvatting van het begrip 'klacht', namelijk: 'iedere uiting van ongenoegen van een burger'. Er zit een stijgende lijn in het aantal klachten.	Verderop geeft de Rekenkamer in een grafiek weer hoe Zoetermeer zich verhoudt tot andere deelnemende 100.000+ gemeenten.	
Zoetermeer heeft een centraal meldpunt en klachten worden digitaal geregistreerd.	Idem voor bijna alle andere deelnemende overheden.	
Beoordeling en behandeling		
<i>Zoetermeer</i>	<i>Andere deelnemende overheden</i>	<i>Toelichting</i>
Zoetermeer heeft een klachtencoördinator, maar voor deze functie is géén functieprofiel opgesteld.	Van de deelnemende 100.000+ gemeenten heeft 75% een functieprofiel opgesteld voor de klachtencoördinator.	Na ontvangst komt de klacht via de klachtencoördinator terecht bij de vakafdeling waar de klacht betrekking op heeft. Bij complexe klachten behandelt de klachtencoördinator de klacht samen met de vakafdeling. Voor

³ De Tweede Kamer zegt het volgende over informele klachtbehandeling, bij de toelichting op de regeling behandeling van klachten door bestuursorganen: "Er worden [...] bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost." (Bron: Rapport DoeMee-onderzoek klachtbehandeling 2023, TwynstraGudde (15-12-2023))

		het overige geeft de klachtencoördinator vooral advies ⁴ .
Zoetermeer hanteert geen toetsingskader. Over het algemeen is men van mening dat hoofdstuk 9 van de Awb zelf al voldoende kader biedt voor een behoorlijke behandeling van klachten.	Ongeveer de helft van de deelnemers hanteert een toetsingskader om te komen tot een beslissing over een klacht.	“De deelnemende overheden die geen toetsingskader hebben geformuleerd vinden dat hoofdstuk 9 van de Awb zelf al voldoende kader biedt een behoorlijke behandeling van klachten. Het is belangrijk dat deze organisaties op zijn minst kennisnemen van de behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman om vanuit de breedte van behoorlijkheid klachten te kunnen behandelen.” ⁵
Afhandeling en reflectie		
<i>Zoetermeer</i>	<i>Andere deelnemende overheden</i>	<i>Toelichting</i>
Zoetermeer zet in op het informeel afhandelen van klachten. Naar schatting wordt 70% van de klachten informeel afgehandeld.	Idem voor bijna alle andere deelnemende overheden. Landelijk gaat het om ruim 80% van de klachten die informeel worden afgehandeld.	“Wel is het waardevol voor overheden om eigen procedures vast te stellen en er daarbij voor te zorgen dat deze procedures transparant zijn richting de inwoner. De voorgeschreven procedures vanuit de Awb zijn namelijk gericht op het formele klacht-proces. (...) Gemiddeld wordt 81,5% van de klachten informeel behandeld. Het is dan ook waardevol om ook (aanvullende) procedures vast te stellen voor de informele behandeling.” ⁶
De evaluatie bestaat uit de jaarlijkse Stadspeiling. N.a.v. gegronde klachten worden processen eventueel aangescherpt.	Voor ruim 2/3 van de deelnemers geldt dat de behandeling van klachten regelmatig geanalyseerd en geëvalueerd wordt. De resultaten van de evaluatie worden gedeeld met de bestuursorganen en leiden tot aanpassingen in de wijze waarop klachtbehandeling plaatsvindt.	“Wel kan het goed zijn om binnen lokale overheden aandacht te besteden aan de wijze waarop de inhoudelijke afdelingen klachten oppakken. De kennis en het inzicht van deze afdelingen kunnen af en toe - zo geven sommige coördinatoren aan - wisselen. Daardoor blijven klachten bijvoorbeeld liggen en worden termijnen niet gehaald. Het vergroten van de kennis over klachtbehandeling is daarom voor eigenlijk alle overheden van belang.” ⁷

In de onderstaande figuur wordt de trend van het gemiddeld aantal klachten per jaar weergegeven: zowel voor alleen Zoetermeer, als voor alle deelnemende 100.000+-gemeenten (waaronder Zoetermeer) en voor alle deelnemende gemeenten (waaronder Zoetermeer). Het gemiddeld aantal klachten in Zoetermeer laat

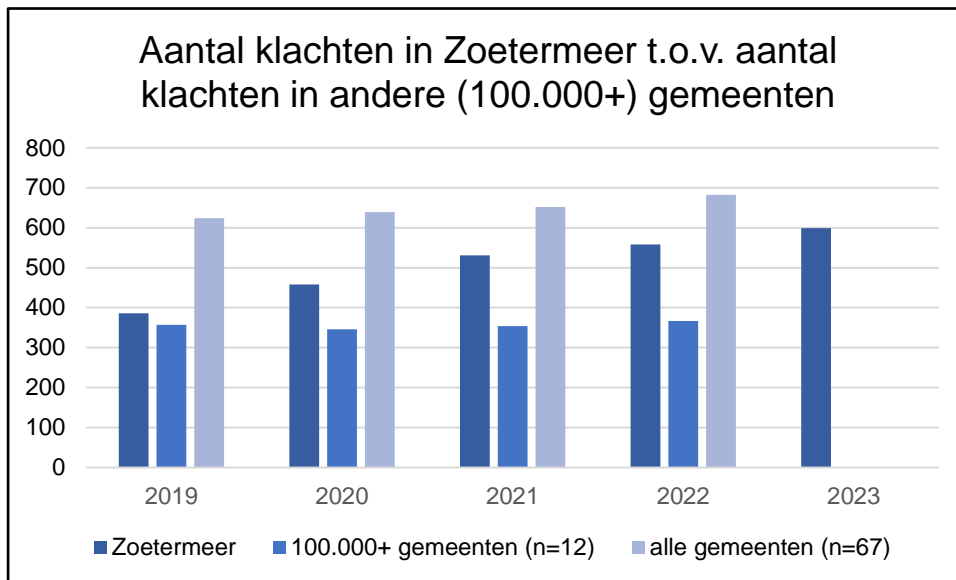
⁴ Bron: Factsheet klachtbehandeling gemeente Zoetermeer, TwynstraGudde (06-12-2023)

⁵ Bron: Rapport DoeMee-onderzoek klachtbehandeling 2023, TwynstraGudde (15-12-2023)

⁶ Bron: Rapport DoeMee-onderzoek klachtbehandeling 2023, TwynstraGudde (15-12-2023)

⁷ Bron: Rapport DoeMee-onderzoek klachtbehandeling 2023, TwynstraGudde (15-12-2023)

een stijgende lijn zien door de jaren heen. Het gemiddeld aantal klachten van alle deelnemende gemeenten stijgt ook, zij het iets minder hard. Voor de 100.000+-gemeenten geldt dat het gemiddeld aantal klachten door de jaren heen rond de 350 klachten per jaar schommelt.



Over 2023 zijn geen gegevens van de andere (100.000+-)gemeenten bekend.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Zoals eerder vermeld, kent Zoetermeer geen door college of raad vastgestelde doelstellingen, alleen door het college vastgestelde prestatie-indicatoren. Dit zijn: '% klachten binnen de wettelijke termijn afgehandeld' en '% gegronde klachten t.o.v. totaal aantal klachten'. Hierover wordt de raad in de P&C-cyclus geïnformeerd, maar enigszins verscholen in 'bijlage 2 College producten, kosten en prestaties'. Over het aantal en de aard van de klachten en over de ervaringen van indieners wordt de raad niet geïnformeerd. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de gemeente het voornemen geuit om per 2024 de raad te informeren over het aantal en de aard van de ingediende klachten.

Aangezien er slechts beperkt wordt geëvalueerd, wordt de raad evenmin geïnformeerd over eventuele lessen die kunnen worden getrokken uit de wijze waarop klachten worden behandeld. In het onderzoek is voor TwynstraGudde overigens het beeld ontstaan dat de verstrekte informatie aan de volksvertegenwoordiging beperkt leidt tot vragen.

Verbonden partijen

Een kwart van de deelnemers heeft in het beleid geregeld dat verbonden partijen een klachtenregeling op dienen te stellen. Voor de gemeente Zoetermeer, die geen vastgesteld beleid heeft, geldt dit niet.

Het standpunt van de Nationale Ombudsman is als volgt:

*Ook bij uitvoering door een verbonden partij is de decentrale overheid verantwoordelijk voor een behoorlijke uitvoering van haar taken. En omdat deze taken in toenemende mate worden uitgevoerd in regionale samenwerkingsverbanden, via verbonden partijen en GR'en, is het maken van afspraken hierover extra van belang. Dit geldt ook zeker voor de behandeling van klachten. Als de klacht-behandeling door een verbonden partij plaatsvindt, blijft de decentrale overheid zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de klachtbehandeling. De decentrale overheid moet daarom afspraken vastleggen en actief en goed toezicht houden op de manier waarop klachten worden behandeld.*⁸

Aanbeveling 1

⁸ Bron: Rapport DoeMee-onderzoek klachtbehandeling 2023, TwynstraGudde (15-12-2023)

Met de gemeenschappelijke regelingen 'Omgevingsdienst Haaglanden' en 'De Binnenbaan' heeft de gemeente afspraken gemaakt m.b.t. klachtbehandeling, met de 'GGD Haaglanden' niet. In hun jaarverslagen noemen alle GR'en het aantal klachten dat zij hebben ontvangen.

Nadere analyse toegankelijkheid klachtenprocedures

In navolging van een andere deelnemende rekenkamer, heeft de Rekenkamer Zoetermeer zelf een korte aanvullende analyse gedaan van de toegankelijkheid van de klachtenprocedure, zowel van de gemeente als van de drie verbonden partijen.

Op de website van de gemeente Zoetermeer staat de button 'iets melden'. Klik je daarop, dan volgt een pagina met allerhande onderwerpen waarover je een melding kan doen, inclusief verwijzende linkjes (naar ofwel de eigen klachtenpagina, ofwel die van de relevante externe partij). Een zoekopdracht naar het woord 'klacht' geeft als eerste resultaat 'melding woon- en leefomgeving (openbare ruimte)'. Of een klacht ook mondeling kan worden ingediend is onduidelijk.

De volledige analyse treft u in bijlage 3.

Conclusies en aanbevelingen

TwynstraGudde heeft op basis van de bevindingen algemene conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Deze kunt u vinden in de rapportage. Een aantal conclusies is niet van toepassing op de gemeente Zoetermeer, omdat de betreffende onderdelen bijvoorbeeld al geborgd zijn. Voor het overige onderschrijft de Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen en neemt ze hieronder (verkort) over, aangevuld met een conclusie en aanbeveling n.a.v. de nadere analyse van de toegankelijkheid. Alle aanbevelingen zijn gericht aan het college.

Conclusie 1

Zoetermeer zet in op een informele klachtenbehandeling. Ongeveer 70% (tegenover het landelijk gemiddelde van 81,5%) van het totaal aantal klachten wordt informeel behandeld. Bij de behandeling van klachten worden de procedures en termijnen vanuit de Awb gevolgd. Aangezien deze procedures echter vooral zijn gericht op formele behandeling, kan het voor de indiener onduidelijk zijn wat hij/zij mag verwachten indien de behandeling op informele wijze plaatsvindt en dat de indiener - na het doorlopen van het informele proces - altijd nog een formele procedure kan doorlopen.

Aanbeveling 1

Veel klachten, hoewel minder dan het landelijk gemiddelde, worden informeel afgehandeld. Zorg ervoor dat voor de indiener duidelijk is wanneer zijn klacht informeel wordt afgehandeld, wat in dat geval de procedure is en dat er altijd nog een formele procedure kan worden doorlopen. Belangrijk is dat er in alle gevallen aandacht is voor behandeltermijnen en het persoonlijke gesprek dat plaatsvindt tijdens het onderzoek naar de klacht. Zorg ervoor dat de procedure voldoende transparant is richting de indieners door deze te publiceren en makkelijk vindbaar te maken.

Conclusie 2

Evaluatie is behulpzaam in het duiden van ontwikkelingen en het bepalen van verbetermogelijkheden, bijvoorbeeld in het kader van communicatie vanuit de overheid. Hoewel een klacht een negatieve klank heeft, zijn klachten een waardevolle bron van informatie die moet worden gekoesterd. Enerzijds door de drempel voor het indienen van een klacht zo laag mogelijk te maken, anderzijds door de verzamelde informatie te benutten om zaken te verbeteren. De gemeente Zoetermeer kiest er bewust voor om een ruime opvatting te hanteren van het begrip 'klacht'. De drempel wordt daarmee verlaagd. Echter, de gemeente kan nog een stap doen in het benutten van de informatie. Uit het onderzoek blijkt dat Zoetermeer maar op beperkte schaal evalueert. Er is verder geen systematiek om de tevredenheid over klachtbehandeling te monitoren.

Aanbeveling 2

De Rekenkamer beveelt aan een systematiek op te zetten waarin het leren van klachten en het evalueren van klachtbehandeling centraal staat. Dit kan bijvoorbeeld door de evaluatie een vast onderdeel te maken van het jaarverslag, periodiek een moment te plannen om het MT en/of het bestuur hierover bij te praten en deze resultaten ook te delen met de raad. Klachtbehandeling kan daarmee bijdragen aan het proces van leren en evalueren binnen de gemeente.

Conclusie 3

De informatievoorziening aan de gemeenteraad met betrekking tot klachtbehandeling is in Zoetermeer beperkt. De raad wordt alleen geïnformeerd over de door het college vastgestelde prestatie-indicatoren, 'verscholen' in een bijlage bij de jaarrekening. In tegenstelling tot ruim 86% van de deelnemende overheden informeert Zoetermeer de raad nog niet over het aantal en de aard van de klachten. Gedurende dit onderzoek heeft de gemeente Zoetermeer aangegeven over te willen gaan op een jaarlijkse rapportage over klachtbehandeling.

Aanbeveling 3

De Rekenkamer beveelt aan de raad tenminste één keer per jaar te informeren over klachtbehandeling. Rapporteer over tenminste de aantallen en de aard van de klachten, de resultaten en de tijdigheid van de behandeling en gesignaleerde lessen, trends en ontwikkelingen. Betrek hierin zowel de formele als de informele klachten.

Het is daarnaast raadzaam dat alle informatievoorziening - al dan niet op termijn - wordt aangevuld met ervaringen van indieners alsook met informatie over klachtbehandeling bij verbonden partijen.

Conclusie 4

Steeds meer overheidstaken worden uitgevoerd door verbonden partijen die zelf ook klachten behandelen. De Nationale Ombudsman stelt dat de overheid zelf verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van klachtbehandeling, ook als de klachtbehandeling plaatsvindt door een verbonden partij. Zoetermeer kent geen beleid waarin geregeld is dat verbonden partijen een klachtenregeling dienen op te stellen. Wel zijn met de Omgevingsdienst Haaglanden ('de gemeente wordt geïnformeerd in de jaarstukken') en met De Binnenbaan ('er wordt een laagdrempelige klachtenprocedure vastgesteld') afspraken gemaakt over klachtbehandeling. Met de GGD Haaglanden zijn geen afspraken gemaakt.

De genoemde drie verbonden partijen melden het aantal klachten in hun eigen jaarstukken, die aan de gemeenteraad worden gezonden. Daarmee is de raad voor haar informatie afhankelijk van deze partijen.

Aanbeveling 4

Gelet op de toenemende afhankelijkheid van verbonden partijen, beveelt de Rekenkamer aan om meer expliciet vast te leggen wat de gemeente van verbonden partijen wil of mag verwachten rondom klachtbehandeling. Dit kan bijvoorbeeld in een nota verbonden partijen of in de eigen klachtregeling of -verordening.

Integreer daarnaast de informatie over klachtbehandeling bij verbonden partijen in de eigen informatievoorziening richting de gemeenteraad, bijvoorbeeld in de in aanbeveling 3 genoemde rapportage. Op deze manier krijgt de raad periodiek een totaaloverzicht van de klachtbehandeling bij aan de overheid gelieerde organisaties. Dit hoeven geen uitgebreide rapportages te zijn. De klachtencoördinator kan de hoofdpunten (aantal en aard van de klachten en eventuele lessen) uit de jaarverslagen overnemen en toevoegen. Een goede aanhaking van de klachtencoördinator bij de accounthouders van verbonden partijen is hierbij noodzakelijk.

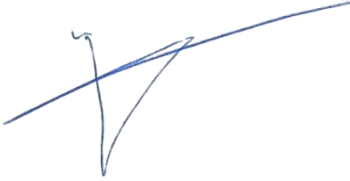
Conclusie 5

De klachtenprocedure via de gemeentelijke website kan op onderdelen toegankelijker. Zo komt de inwoner komt pas bij het klachtenformulier na het intypen van de zoekterm.

Aanbeveling 5

De Rekenkamer beveelt aan een kopje 'klacht indienen' toe te voegen aan de pagina die verschijnt na klikken op de button 'iets melden'. Het postadres zou kunnen worden aangevuld met 't.a.v. de klachtencoördinator'.

De voorzitter van de Rekenkamer,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a vertical stroke that loops back to the right, and a final upward stroke.

Marko Bos