Opinievoorstel

Zaaknummer 1025168

Onderwerp: Opinievoorstel Ombudsfunctie

Inleiding

In de afgelopen periode heeft de griffie onderzoek verricht naar verschillende vormen van de ombudsfunctie. Hiervoor zijn vijf ombudsvarianten onderzocht en uitgewerkt. Hierbij is voornamelijk gekeken naar voorbeelden op lokaal niveau, bij voorkeur bij gemeenten met dezelfde grootte als Vijfheerenlanden. In het onderzoek zijn voorbeelden op regionaal niveau niet meegenomen. Deze keuze is gemaakt omdat er geen voorbeelden zijn van deze vorm in onze regio waar de gemeente eventueel bij zou kunnen aansluiten.

Het onderzoek is gedaan op basis van gesprekken met medewerkers van de verschillende vormen van ombudsfuncties en literatuur onderzoek. Zo is er gesproken met de Nationale Ombudsman, gemeentelijke Ombudsman West Maas en Waal en Beuningen, de klachtencoördinator Vijfheerenlanden, Ombudsfunctionaris Nieuwegein en met medewerkers Ombudsloket Utrecht.

De resultaten van dit onderzoek vormen de basis van dit opiniestuk.

Aanleiding

Op 13 juli 2021 heeft de raad een motie aangenomen waarin de raad de griffie verzoekt om:

1. Een traject te starten om te onderzoeken of het instellen van een laagdrempelige, onafhankelijke en toegankelijke ombudsfunctie toegevoegde waarde heeft voor de gemeente Vijfheerenlanden;
2. In dit onderzoek – dat bij voorkeur bestaat uit verschillende scenario's – naar hoe een onafhankelijke ombudsfunctie in de gemeente Vijfheerenlanden georganiseerd kan worden, in elk geval de volgende functies mee te nemen:

- Bemiddeling of interventie. Hierbij probeert de ombudsman via overleg het proces tussen bestuur en inwoner weer in goede banen te leiden. In bijzondere gevallen kan de

ombudsman ook al in de fase van interne klachtbehandeling tussenbeide komen;
- Preventie. De ombudsman kan de gemeente een aanbeveling geven voor toekomstig gemeentelijk handelen, of op eigen initiatief een onderzoek naar misstanden beginnen;
- Rechtsbescherming via het uitspreken van een oordeel over gedragingen van de gemeente. Het oordeel van de ombudsman komt tot stand na onderzoek en na hoor en wederhoor van beide partijen; dit oordeel is bindend voor klager en gemeente;

3. In kaart te brengen welke kosten gepaard gaan met (de verschillende scenario's voor) het organiseren van een ombudsfunctie voor de gemeente Vijfheerenlanden;
4. De raad ruim voor de bespreking van de begroting 2023 hierover te informeren.

Achtergrond/wettelijke kader

Eerstelijns klachtenafhandeling
De eerstelijns klachtenbehandeling gebeurt door de gemeentelijke organisatie zelf. Hiervoor is iedere gemeente verplicht een interne klachtenregeling te hebben (hoofdstuk 9 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)). Wanneer een burger zich onheus bejegend voelt door de gemeente, moet hij in de eerste plaats bij zijn gemeente hierover een klacht indienen. Het betreft hier gedragingen van de gemeente en geen bezwaren omtrent beleid. De klacht wordt afgehandeld door een gemeentelijke klachtenfunctionaris of een klachtencommissie.

Tweedelijns klachtenafhandeling
De Algemene wet bestuursrecht eist dat er ook een soort 'hoger beroep' mogelijk is bij een onafhankelijke entiteit. Deze externe klachtenvoorzieningen kennen verschillende wettelijke eisen, waarbij de onafhankelijkheid gewaarborgd moet zijn. Dit wordt ook wel de onafhankelijke tweedelijns klachtenbehandeling genoemd.

Wanneer de burger er met de gemeente niet uitkomt, kan hij/zij zich wenden tot een onafhankelijke ombudsfunctie. Bij het instellen en vormgeven van de ombudsman heeft de gemeente keuzevrijheid. In het in dit opinievoorstel is een aantal mogelijkheden van deze tweedelijns klachtenafhandeling uitgewerkt.

De ombudsman (of alternatieve vormen) is bevoegd onderzoek te doen naar gedragingen van bestuursorganen van de gemeente.

De huidige invulling van de Ombudsfunctie van de gemeente Vijfheerenlanden

In gemeente Vijfheerenlanden is de eerstelijns klachtenafhandeling belegd bij een interne klachtencoördinator die handelt op basis van een interne klachtenprotocol. Het interne klachtenprotocol richt zich op de registratie, klachtenbehandeling en afhandeltermijnen. De klachtencoördinator maakt deel uit van de afdeling juridische zaken en is daarmee anoniem voor de burger die de klacht indient.

Wanneer een burger of instelling een klacht indient via de formele kanalen, is de klachtencoördinator degene die de eerste klachten opvangt. Dit betreft klachten over gedragingen zoals vastgesteld in hoofdstuk 9 Awb. De klachtencoördinator onderzoekt de klacht of zet deze uit richting het team waar de klacht zich opricht. Ongeveer 96% wordt intern afgehandeld door overleg met de klager.

Voor de afhandeling van de tweedelijns klachtenafhandeling is de gemeente aangesloten bij de Nationale Ombudsman. In 2020 ontving de Nationale ombudsman in totaal 12 meldingen over de gemeente Vijfheerenlanden (2019: 8). In vijf gevallen had de melder nog geen contact opgenomen met de gemeente en heeft de Nationale ombudsman de melder naar de gemeente terugverwezen voor een interne klachtbehandeling. In andere gevallen is de melder geïnformeerd. In geen van de gevallen is er voor de Nationale ombudsman reden geweest de klacht inhoudelijk te behandelen of verder onderzoek te doen (zie Jaarverslag klachten 2020 gemeente Vijfheerenlanden).

Het onderzoek

Voor dit opinievoorstel zijn zes vormen van een (externe) ombudsfunctie onderzocht:

1. Nationale Ombudsman
2. Gemeentelijke Ombudsman
3. Ombudscommissie
4. Ombudsfunctionaris
5. Ombudsloket
6. Klachtencoördinator Vijfheerenlanden

1. Nationale Ombudsman

De nationale ombudsman is door de Tweede Kamer benoemd. De Nationale Ombudsman heeft een groot bureau tot zijn beschikking. De begroting van de nationale ombudsman wordt door de minister van Financiën beheerd. Veel gemeenten in Nederland zijn aangesloten bij de Nationale Ombudsman, zo ook Vijfheerenlanden. De Nationale Ombudsman heeft zich ten doel gesteld om te luisteren, mensen de weg te wijzen, problemen op te lossen en klachten in behandeling te nemen. De Nationale Ombudsman is een onafhankelijke ombudsfunctie in de 2e lijn klachtbehandeling.

	Nationale Ombudsman
Voordelen	• Ondersteuning kan worden gevraagd bij de Nationale Ombudsman waar veel expertise zit. • Er worden onderzoeken gedaan naar vraagstukken waar regelmatig over wordt geklaagd, thematische onderzoeken. Ook worden zelfstandig onderzoeken gedaan op verschillende terreinen, maar voornamelijk op het gebied van het

	sociaal domein. Zij geven ook aanbevelingen. • Grote nationale bekendheid van de Ombudsman. • Grote organisatie met veel personeel.
Nadelen	• De onderzoeken die worden gedaan zijn niet afgestemd op de gemeente Vijfheerenlanden, maar worden in zijn algemeenheid opgesteld. • Er wordt niet gedaan aan lokale preventie. • Sommige beleidsvelden zijn ondervertegenwoordigd. • Een klacht indienen bij de Nationale ombudsman heeft een formeler karakter en dat kan inwoners afschrikken. • De Nationale Ombudsman richt zich met name op de specifieke vraag en minder op interne klachtenprocedure. • De Nationale Ombudsman staat verder van de gemeente af. • Richten zich alleen op gedragingen.
Kosten	De gemeente Vijfheerenlanden betaald jaarlijks ongeveer € 14.500 voor de Nationale Ombudsman (is afhankelijk van het aantal inwoners, maar per inwoner ongeveer 0,24 cent per inwoner)

2. Gemeentelijke Ombudsman

Voor deze vorm van de ombudsfunctie is onderzoek verricht bij vergelijkbare gemeenten als Vijfheerenlanden. De gemeentelijke Ombudsman is een persoon die wordt benoemd door de raad voor een bepaalde tijd. De gemeentelijke Ombudsman heeft een onafhankelijke status. Vaak benoemt een gemeente een plaatsvervanger. Soms wordt deze ingezet als kinderombudsman of gewoon als vervanger van de Ombudsman.

De Ombudsman neemt op een laagdrempeligere wijze formele tweedelijns klachten over de handelingen van de gemeente op. Na een objectief onderzoek volgen eventuele aanbevelingen.

De Ombudsman komt in beeld wanneer de klager niet tevreden is over de manier waarop de gemeente vorm heeft gegeven aan de eerstelijns klachtenafhandeling. De Gemeentelijke Ombudsman kan gevraagd worden om een eindoordeel over de klacht te geven. Dat oordeel is bindend voor de klager en voor de gemeente.

	Gemeentelijke Ombudsman
Voordelen	• Onafhankelijk en nabij. Zit relatief dicht op de gemeente om ook via bemiddeling het meningsverschil op te lossen. Dit betekent een snellere afhandeling en kortere lijnen naar de organisatie. • Kan de gemeente adviseren over gemeentelijk handelen in de toekomst door naar de behandeling van de klacht intern (eerstelijns) te kijken en de daarbij behorende interne klachtenprocedure te kijken. • Ook kan uit eigen beweging een onderzoek naar misstanden worden gedaan. • Laagdrempelige benadering doordat de informatie over en de aanwezigheid van de Ombudsman vaak gemeentelijk te vinden is. • Relatief lage kosten. • Mogelijkheid om meerdere ombudsmannen te benoemen met eventueel ondersteuning.

Nadelen	• Zeer beperkte mogelijkheden om thematisch onderzoek te doen, door tijdsdruk en beperkte budgetten. • Gaat niet zelfstandig de straat op en heeft geen spreekuur. • Kleine organisatie, vaak geen ondersteuning. • Kan niet veel klachten tegelijk oppakken. • Richten zich alleen op gedragingen.
Kosten	De Ombudsman krijgt per rapport (onderzoek naar klacht) ongeveer € 850,- en per melding €75,-. In Vijfheerenlanden zou dit (afgaande op de cijfers uit 2020, waar de Nationale Ombudsman de 7 meldingen heeft opgepakt) gaan om €575,-.

3. Ombudscommissie

In plaats van een Ombudsman (met eventueel een vervanger) kan er gekozen worden voor een Ombudscommissie. De commissie bestaat meestal uit 3 tot 5 leden die worden benoemd door de raad. Sommige commissies worden ondersteund door een secretaris. De commissie kent dezelfde onafhankelijke status als de Nationale Ombudsman en de gemeentelijke Ombudsman.

Ook de commissie houdt zich voornamelijk bezig met de tweedelijns klachtenafhandeling van gemeentelijke gedragingen. De commissie gaat niet in op bezwaren over het beleid.

	Gemeentelijke Ombudscommissie
Voordelen	• Onafhankelijk en nabij. • Zit relatief dicht op de gemeente om ook via bemiddeling het meningsverschil op te lossen. Dit betekent een snellere afhandeling en kortere lijnen naar de organisatie. • Kan de gemeente adviseren over gemeentelijk handelen in de toekomst door naar de behandeling van de klacht intern (eerstelijns) te kijken en de daarbij behorende interne klachtenprocedure. • Ook kan uit eigen beweging een onderzoek naar misstanden doen en aanbevelingen geven over de dienstverlening en bestuurlijk handelen. • Laagdrempelige benadering doordat de informatie over de Ombudscommissie op de gemeentepagina te vinden is. Ze hebben een eigen webpagina.
Nadelen	• Zeer beperkte mogelijkheden om thematisch onderzoek te doen, door tijdsdruk en beperkte budgetten. • Gaat niet zelfstandig de straat op en heeft geen spreekuur. • Niet-mondige burgers vinden minder de weg naar de Ombudscommissie. • Richten zich alleen op gedragingen.
Kosten	Het budget van de commissie in Oss bedraagt ongeveer € 15.500. Daarbij komt nog apart de kosten voor eventuele ondersteuning.

4. Ombudsfunctionaris

De Ombudsfunctionaris is een eerstelijns klachtenbehandelaar en handelt volgens de Awb artikel 9. De functionaris is aangesteld door het college en valt organisatorisch onder Juridische Zaken, maar heeft daarin een onafhankelijke functie. De functionaris is aangesteld voor 32 uur en heeft

een ondersteuner voor 32 uur zodat meer tijd besteed kan worden aan het afhandelen van klachten en zichtbaarder worden in de gemeente voor inwoners.
De functionaris is niet onafhankelijk, maar heeft wel een onafhankelijke status. Hij is herkenbaar, staat met naam en toenaam op de website. Hij houdt zich voornamelijk bezig met de klachtbehandeling van de gehele organisatie, maar adviseert ook over gemeentelijke dienstverlening en processen.

De functionaris behandelt formele en informele klachten. De klachten worden door de functionaris uitgezet in de organisatie en monitort het verloop, maar ondersteunt ook met bemiddeling. Mocht de organisatie met de klager er niet uitkomen dan kan de functionaris het formeel oppakken door een hoorzitting te organiseren. Ongeveer 1 à 2 keer per jaar wordt de Ombudsman ingeschakeld.

De extra middelen voor de Ombudsfunctionaris worden gefinancierd uit de POK-middelen. Vanuit het rijk wordt jaarlijks € 150 miljoen beschikbaar gesteld om de dienstverlening aan mensen in kwetsbare posities te versterken. De middelen komen naar aanleiding van de uitkomsten van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen (POK). Gemeenten kunnen zelf bepalen waar zij het geld voor inzetten zolang dit past in de uitgangspunten.

	Ombudsfunctionaris
Voordelen	• Zit dicht op de gemeentelijke organisatie. Dit betekent een snelle afhandeling en kortere lijnen in de organisatie. • Kan de gemeente adviseren over gemeentelijk handelen nu en in de toekomst. • Kan goed op de hoogte blijven wat er speelt door de interne lijnen. • Laagdrempelige benadering door de herkenbaarheid en per mail en telefonische bereikbaarheid.
Nadelen	• Gaat (nog) niet zelfstandig de straat op en heeft geen spreekuur. • Geen bindend eindoordeel, kan enkel adviseren. • Geen formele status van ombudsman. • Doet weinig aan preventie en richt zich alleen op gedragingen.
Kosten	De functionaris is aangesteld voor 32 uur schaal 10 en de ondersteuner is aangesteld voor 32 uur schaal 8.

5. Ombudsloket

Het ombudsloket is een team mensen die opereren tussen de eerstelijns klachtenbehandelaar en de Nationale Ombudsman. Er is een voorzitter en plaatsvervangend voorzitter (beide voor een bepaalde tijd) benoemd, waardoor de onafhankelijke positie is gewaarborgd. Het stafbureau valt onder de griffier, maar is niet ondergeschikt aan raad of college.

Het Ombudsloket is gestart als laagdrempelige toegang voor inwoners tot de ombudsfunctie inclusief communicatie, voorlichting en informatie die zowel onafhankelijk als lokaal is. Het is een onafhankelijk loket voor inwoners om de toegang tot eerstelijns en tweedelijns klachtbehandeling ex hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht te versterken en mogelijke knelpunten in lokale uitvoering te signaleren.

Het loket heeft een eigen website en verzorgt zijn eigen PR. Het loket is gestart als een pilot en

maakt net als de Ombudsfunctionaris gebruik van POK-middelen.

	Ombudsloket
Voordelen	• Zit dicht op de gemeentelijke organisatie. Dit betekent een snelle afhandeling en kortere lijnen in de organisatie. • Kan de gemeente onafhankelijk adviseren over gemeentelijk handelen. • Kan ondersteunen in voorlichting naar de inwoners en bemiddeling tussen klager en gemeente. • Kan onderzoeken doen naar aan zijn werkzaamheden onderliggende vraagstukken. • Kan dagelijks bestuur verzoeken onderwerpen op de agenda te plaatsen van de raad of een raadscommissie • Laagdrempelige benadering door spreekuren, wijkbezoeken, telefonisch contact, naast de digitale mogelijkheden.
Nadelen	• Geen duidelijke positie, geen formele status van Ombudsman. • De naam Ombudsloket wekt verwachtingen die door de onduidelijke positie niet altijd goed te managen zijn. • Relatief hoge kosten, immers dit komt bovenop de kosten voor de klachtencoördinator en de Nationale Ombudsman.
Kosten	De voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter ontvangen maandelijks een vergoeding voor hun werkzaamheden en een onkostenvergoeding. Deze vergoeding en onkostenvergoeding bedragen 80% van de vergoeding en onkostenvergoeding die leden van de raad ontvangen. Daarnaast krijgt het loket een vast budget.

6. Klachtencoördinator Vijfheerenlanden

De interne klachtencoördinator maakt deel uit van de afdeling juridische zaken en is daarmee anoniem voor de burger die de klacht indient. Op de website van de gemeente kan een klacht worden ingediend bij het college.

Wanneer een burger of instelling een klacht indient via de formele kanalen, is de klachtencoördinator degene die de eerste klachten opvangt. Deze doet een onafhankelijk onderzoek en het onderzoek wordt afgesloten met een advies waarin de bevindingen van de klachtcoördinator zijn opgenomen. Dit advies wordt voorgelegd aan het college. Als daar aanleiding toe is, worden aanbevelingen gedaan om herhaling van de klacht te voorkomen.

Bij een klacht over jeugdhulp draagt de gemeente de klacht over aan de onafhankelijke klachtencommissie Jeugd Midden Nederland.

	klachtencoördinator Vijfheerenlanden
Voordelen	• Zit dicht op de gemeentelijke organisatie. Dit betekent een snelle afhandeling en kortere lijnen in de organisatie. • Kan de gemeente adviseren over gemeentelijk handelen nu en in de toekomst. • Kan goed op de hoogte blijven wat er speelt door de interne lijnen.

Nadelen	• De drempel kan als hoog worden ervaren om een klacht in te dienen vanwege de formele indiening. • Geen bindend eindoordeel, kan enkel adviseren. • Doet weinig aan preventie en richt zich alleen op gedragingen. • Doet naast het dagelijkse werk de klachtencoördinatie
Kosten	De klachtencoördinator is aangesteld voor 20 uur – schaal 9 à 10

Opiniërende vragen

Vraag 1:

Er zijn 6 varianten onderzocht hoe de ombudsfunctie kan worden ingevuld, met verschillende doelen, uitgangspunten en budgetten.

Welke variant of combinatie van varianten heeft uw voorkeur?

Vraag 2

In enkele onderzochte varianten is er gekozen voor een uitgebreidere inzet van klachtenafhandeling, dit kan meer geld kosten.

Mag de ombudsfunctie meer kosten dan het huidige budget?

Vraag 3

In het geval van de Ombudsfunctionaris en het Ombudsloket zijn POK-middelen ingezet.

Is het inzetten van POK gelden voor een uitbreiding van de ombudsfunctie een mogelijkheid?