



Rapport

Rapport over een klacht betreffende het college van burgemeester en wethouders van Breda

Datum: 27 maart 2012

Rapportnummer: 2012/049

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Breda stelselmatig afspraken en toezeggingen niet nakomt en klachten daarover niet overeenkomstig de geldende procedure in behandeling neemt.

Bevindingen en beoordeling

Aanleiding voor de klacht

Op 10 december 2007 bracht de Nationale ombudsman het rapport 2007/300 uit. Aanleiding was verzoekers klacht dat de gemeente Breda niet adequaat reageerde op zijn tussen april 2005 en augustus 2006 verstuurd brieven en klachten. De Nationale ombudsman deed het college van burgemeester en wethouders de aanbeveling maatregelen te treffen voor de juiste wijze van klachtbehandeling. En om verzoeker uit te nodigen voor een persoonlijk gesprek en daarbij in te gaan op de maatregelen om termijnoverschrijding en het niet nakomen van afspraken te voorkomen.

Op 25 juni 2008 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Nationale ombudsman. Hij had ruim een maand eerder opnieuw een klacht ingediend bij de gemeente, maar geen enkele reactie ontvangen. In deze klacht schrijft verzoeker de gemeente:

"Parallel aan de klachtbehandeling kunt u mij misschien in een persoonlijk gesprek uitleggen waarom ik moet ervaren dat ieder contact tussen mij en de gemeente Breda moet uitmonden in teleurstelling."

Opnieuw stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in. Onder verwijzing naar het rapport van 10 december 2007 schreef hij aan het college:

"Gelet op het vorenstaande is het teleurstellend te constateren dat er - in ieder geval in de ogen van verzoeker - nog immer sprake is van het niet nakomen van afspraken en toezeggingen. Ik verzoek u (...) aan te geven op welke wijze de relatie tussen de gemeente Breda en verzoeker structureel verbeterd kan worden."

Nadat de gemeente eind september 2008 met verzoeker had gesproken en nadere afspraken had gemaakt, beëindigde de Nationale ombudsman het onderzoek. Vervolgens schreef verzoeker in januari 2009 dat na het gesprek 'geen enkele inzet van de gemeente Breda is ervaren met betrekking tot de overeengekomen actiepunten'. Tijdens een gesprek tussen de behandelend medewerker van de Nationale ombudsman en de gemeente Breda in mei 2009 is gevraagd gepaste actie te ondernemen. In maart 2010 is nogmaals navraag gedaan bij de gemeente. Vervolgens is abusievelijk nagelaten expliciet toe te zien op de afhandeling van hetgeen verzoeker aan de orde had gesteld.

Eind 2010 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Nationale ombudsman. Vervolgens is tijdens een gesprek nader ingegaan op zijn ervaringen vanaf 2005. Daarbij gaf hij aan dat er naar zijn idee nog niet veel was verbeterd. Weliswaar was een handhavingskwestie met zijn buurman opgelost, maar zaken die daaromheen speelden gaven hem een vervelend gevoel. Ook merkte hij op dat er met de gemeente afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over een mediation, maar deze telkens niet worden nagekomen. Ook op zijn brieven of e-mailberichten wordt niet gereageerd. Verzoeker zag dit als symptoom van een structureel verkeerde attitude binnen de gemeente. Kwaliteitshandvesten en klantcontactcentra zijn goede ontwikkelingen, maar blijven naar zijn mening een lege huls als bij de invoering onvoldoende aandacht wordt besteed aan de bijbehorende, noodzakelijke attitude.

Verzoeker gaf aan geen behoefte te hebben aan een onderzoek naar de concrete, genoemde kwesties. Liever zag hij aandacht voor het structurele onderliggende probleem en de mogelijke oplossingen. De burgemeester is bij de opening van het onderzoek gevraagd of het beeld dat uit de beschrijving van de gebeurtenissen vanaf 2005 naar voren komt door hem wordt gedeeld. Daarbij is hem in overweging gegeven hierover en over de te ondernemen stappen op afzienbare termijn met de Nationale ombudsman of de substituut-ombudsman van gedachten te wisselen.

Eigen onderzoek door de gemeente

Na de opening van het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf de gemeentesecretaris opdracht aan de Directie concernstaf/Concerncontrol om een onderzoek in te stellen naar de klachtenafhandeling betreffende verzoeker en:

na te gaan of dat wat bij de Nationale ombudsman naar voren is gebracht juist is;

na te gaan of de gemeentelijke klachtenprocedure in de praktijk is toegepast;

eventuele verschillen tussen procedure en praktijk te verklaren en

aanbevelingen te doen op basis van de resultaten van het onderzoek.

Dit onderzoek resulteerde in het rapport 'Procesaudit klachtafhandeling (...)' van oktober 2011. De burgemeester schrijft de Nationale ombudsman op 13 januari 2012 dat wat over de periode 2005 – 2011 wordt aangehaald juist is gepresenteerd. Alleen de passage over de niet nagekomen afspraak bij mediation zou niet juist zijn. Een van beide partijen wilde niet meewerken. Er was dus geen sprake van het niet nakomen van afspraken.

Alhoewel klachtafhandeling binnen de gemeente in het algemeen goed verloopt en bijna alle klachten binnen de termijn worden afgehandeld, erkende de burgemeester dat bij de behandeling van de klachten van verzoeker op meerdere momenten fouten zijn gemaakt. Met name in de jaren 2005 – 2008. Zo functioneerde het post- en registratiesysteem in die

periode niet goed en zijn termijnen onvoldoende bewaakt. Daarnaast was gedurende de gehele periode de centrale sturing en beheersing van de kwaliteit van klachtafhandeling, klachtenorganisatie en klachtenanalyse onvoldoende. Zo zijn er sinds 2009 geen concernrapportages opgesteld of analyses gemaakt van de ontvangen klachten.

De burgemeester merkte op dat via het onderzoek niet is vast te stellen of er sprake is van een structureel verkeerde attitude bij medewerkers, zoals verzoeker stelt. Het aantal bejegeningklachten is hier een indicator voor. Het ontbreekt echter aan meerjarige gegevens om hier een oordeel over te kunnen vellen.

Aanbevelingen naar aanleiding van het eigen onderzoek door de gemeente

De burgemeester stelt dat de centrale coördinatie van de klachtafhandeling versterkt kan worden. En de informele aanpak bij klachtafhandeling vergroot. De gemeente wil de stap maken van klachtenbehandeling naar klachtenmanagement. Daarvoor zal onder andere aandacht besteed worden aan:

het opzetten van een centrale registratie van kerngegevens van alle binnengekomen klachten;

het genereren van managementinformatie en het uitvoeren van analyses van onderliggende oorzaken;

het formuleren van aanbevelingen en het doorvoeren van verbeteringen in de klachtafhandeling en de onderliggende processen;

het periodiek evalueren van gebruikte instrumenten en kaders;

het publiceren over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens van klachten;

het structureel aandacht hebben op concernniveau voor de gedrags- en communicatieaspecten van de gemeentelijke dienstverlening.

Ten slotte merkte de burgemeester op dat deze aanbevelingen op een gunstig moment komen om structureel ingebed te worden. Thans wordt de gemeentelijke organisatie volgens nieuwe uitgangspunten ingericht. Innovatie en dienstverlening spelen daarbij een belangrijke rol. De directeur Dienstverlening heeft de opdracht gekregen de aanbevelingen te betrekken bij reeds lopende projecten.

Reactie verzoeker

Verzoeker schrijft teleurgesteld te zijn in de brief van de burgemeester. Hij had verwacht dat de gemeente de gespecificeerde conflictmomenten had gebruikt om de interne gang van zaken te inventariseren. Die inventarisatie zou dan kunnen dienen om de procedures voor contacten met burgers zo in te richten, dat ambtenaren geen ruimte hebben om naar

believen afspraken en verplichtingen niet na te komen. Verzoeker gelooft niet dat de mentaliteit binnen de ambtelijke organisatie zal verbeteren. Een verbetering die de basis moet zijn voor een gedragsverandering. Naar zijn mening schuilt hierin het wezenlijke organisatorische probleem. En tegen beter weten in ontkent het gemeentebestuur niet in staat te zijn die attitude te beteugelen.

Over het niet doorgaan van de mediation merkt verzoeker het volgende op. Na de op

1 oktober 2008 voorgestelde mediation is hem eerst op 9 april 2009 telefonisch gevraagd of hij bereid was medewerking te verlenen. Onder het mom van 'beter laat dan nooit', heeft hij zijn medewerking toegezegd. Daarna zou de derde partij om medewerking worden gevraagd. Men zou verzoeker binnen een week laten weten hoe verder te gaan. Sinds 9 april 2009 heeft hij echter taal noch teken vernomen. 'En dat is wat ik nou bedoel met een verkeerde mentaliteit.'

Verzoeker schreef dat ook de afdeling Economische Zaken/Vastgoed nog moet reageren op zijn e-mailbericht van 17 maart 2009. De toezegging om vóór 15 april 2009 te reageren, is nooit nagekomen. En zijn klacht van 24 maart 2011 is weliswaar op 4 mei 2011 beantwoord, maar er is niet meer gereageerd op zijn verzoek van kort daarna om (alsnog) antwoord te geven op de in zijn klachtbrief gestelde vragen.

Het jarenlange proces van beterschap beloven kan naar zijn mening niet opnieuw vergoelikt worden door bijzondere gebeurtenissen, zoals de gebrekkige interne postbezorging, onvolledige archivering of organisatorische wijzigingen. Alle signalen die de afgelopen zeven jaar zijn ontvangen, ondersteunen naar zijn mening de onbekwaamheid van de gemeentelijke organisatie om aan de verwachtingen van burgers te voldoen. Daarom concludeert hij dat het mankeert aan de instelling van de personen die invulling moeten geven aan de gemeentelijke organisatie en belast zijn met de uitvoering van de gemeentelijke taken.

Volgens artikel 170 van de Gemeentewet ziet de burgemeester onder andere toe op een zorgvuldige behandeling van klachten. Verzoeker stelt dat het de burgemeester nog niet is gelukt om aan die bij wet gestelde taak te voldoen. Ook niet na de aanbeveling van de Nationale ombudsman. Hij vraagt zich dan ook af welke lering men hieruit trekt en welke gevolgen hieraan worden verbonden.

Daarnaast stelt verzoeker een aantal vragen over het door de gemeente uitgevoerde onderzoek. Zo zou hij graag inzage hebben in de gevoerde gesprekken en vraagt hij zich af welke doelstelling het proces van hoor-en-wederhoor had en waarom dit pas is toegepast nadat er rapport is uitgebracht aan de gemeentesecretaris. Ook is hem niet duidelijk bij welke reeds lopende projecten en activiteiten het rapport wordt betrokken. Of op welke wijze die projecten en activiteiten gecommuniceerd worden met de burger en welke planning en procesdoelstellingen daaraan ten grondslag liggen.

Oordeel van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman toetst in dit geval aan het vereiste van goede organisatie.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid er voor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

Dit vereiste impliceert dat signalen over eventuele organisatorische of administratieve onvolkomenheden snel worden opgepakt en de resultaten van die actie worden teruggekoppeld aan diegene die het signaal heeft afgegeven.

In zijn jaarverslag over 2011 gaat de Nationale ombudsman nader in op het thema 'Een vertrouwde overheid'. Vertrouwen tussen overheid en burger speelt in het dagelijks werk van de Nationale ombudsman een belangrijke rol. Ook verzoeker geeft aan dat hij zijn vertrouwen in de gemeente Breda heeft verloren, omdat zijn verwachtingen geschonden zijn. Zelfs zo zeer dat hij ambtenaren een verkeerde mentaliteit verwijt. En bestuurders niet in staat acht dit te keren.

De gemeente erkent, op basis van een uitgebreid intern onderzoek, dat er fouten zijn gemaakt bij de afhandeling van klachten van verzoeker en geeft aan dat er een stap gemaakt moet worden van klachtenbehandeling naar klachtenmanagement. Daarvoor worden een aantal concrete acties aangegeven.

De Nationale ombudsman is het met verzoeker eens dat niet volstaan kan worden met aanpassingen of wijzigingen in het systeem. Niet omdat op basis van de ervaringen van verzoeker vastgesteld kan worden dat er sprake is van een verkeerde of gebrekkige instelling bij ambtenaren of bestuurders, maar wel omdat de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag constateert dat alleen investeren in systemen niet voldoende is. De meerwaarde ligt bij het aangaan van inhoudsvolle relaties met burgers. Ook met kritische burgers.

Dat dit ook door de gemeente Breda wordt onderkend, blijkt uit de opdracht die aan de directeur Dienstverlening is gegeven om de aanbevelingen over de stap naar klachtenmanagement te betrekken bij reeds lopende projecten voor de nieuwe inrichting van de gemeentelijke organisatie. En naast innovatie speelt dienstverlening hierbij een belangrijke rol.

Nu de gemeente zelf, naar aanleiding van de door verzoeker bij de Nationale ombudsman ingediende klacht, erkent dat er in de eerste helft van de onderzochte periode meerdere fouten zijn gemaakt en ook is komen vast te staan dat de afgelopen jaren de centrale sturing en beheersing van de kwaliteit van klachtenafhandeling, -organisatie en -analyse onvoldoende is geweest en dit niet eerder naar aanleiding van de van verzoeker ontvangen signalen is opgepakt en aan hem is teruggekoppeld is niet gehandeld in

overeenstemming met het vereiste van goede organisatie.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Breda, is gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede organisatie.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer