

Ombudsagenda 2023

De Ombudsman Metropool Amsterdam bevordert behoorlijke dienstverlening van gemeenten aan alle bewoners in de hoop dat klachten richting een ombudsman niet nodig zijn omdat de gemeente zelf zaken goed organiseert. Als het mis gaat (of dreigt te gaan) tussen burger en overheid, dan beschikt een gemeente over interne systemen die 'fouten' detecteren, corrigeren en leiden tot structurele verbeteringen. De ombudsman past 'modern' systeemtoezicht¹ toe op de eerstelijns klachtbehandeling.

Naast deze bevorderende taak heeft de ombudsman een rechtsbeschermende rol. Bij een individuele klacht onderzoekt de ombudsman het feitelijke handelen van de gemeente en toetst de ombudsman aan criteria van behoorlijkheid, oftewel 'klassiek' behoorlijkheidstoezicht.²

Waar nodig lost hij kwesties op, maar uitgangspunt blijft dat de gemeente zelf aan de slag moet met structurele verbeteringen van de dienstverlening.³

De Ombudsman Metropool Amsterdam gaat in 2023 voor het tweede jaar een Ombudsagenda hanteren. Deze agenda is bedoeld om onze rol als ombudsman zo strategisch mogelijk te vervullen.

In 2023 gaan we werken langs 5 actielijnen:

1. Verbindingen leggen (outreach)
2. Blijven bevorderen van hoogwaardige 1e lijnklachtbehandeling en leren
3. Meer (actie)onderzoeken uit eigen beweging
4. Bestrijden van dakloosheid
5. Zorgen van morgen

1. Verbindingen leggen (outreach)

Onze waarneming is dat veel bewoners wel vastlopen in hun contact met de gemeente, maar geen formele klacht indienen. Ze kennen de wegen niet of hebben daar geen vertrouwen (meer) in. Dat geldt soms ook voor de dienstverlening van de ombudsman. Het is belangrijk om niet achter ons bureau te wachten totdat die groep bij de gemeente een klacht indient en de ombudsman gaat vinden. Daarom gaan we meer van ons laten horen, 'creatief verbinden' en nieuwe informatiebronnen aanboren om deze groep te bereiken. Het strategische doel is om meer signalen te horen en benaderbaar worden voor volwassenen en jongeren die ons nu niet bereiken en om hun verhalen te horen. Dat doen we in 2023 primair richting bewoners, bijvoorbeeld met de Ombulance en door gebiedsgericht te werken als bureau.⁴

¹ Cf. <https://www.handhavingengedrag.nl/onderzoeken/systeemtoezicht/>

² Een grof onderscheid is (1) bevorderend, activerend, preventief en proactief toezicht tegenover (2) beschermend, ex post en evaluatief toezicht.

³ Niet steeds dezelfde fouten laten gebeuren, maar werken aan structurele verbeteringen, is een vorm van behoorlijk overheidshandelen. Doelbewust niet investeren in leren, verbeteren, kwalificeert de ombudsman als mismanagement en daarmee als onbehoorlijk.

⁴ Onze contacten in de systeemwereld zijn op orde. De contacten in de leefwereld gaan we in 2023 structureren.

De volgende verbindende acties staan gepland: maandelijks gaan we met de Ombulance de wijken in, we publiceren de 'Ombudscast', een podcast met verhalen van mensen over het contact dat zij hadden met de gemeente. We gaan tweemaandelijks muziek draaien en signalen opvangen in de daklozenopvang, houden een tweemaandelijks telefonisch spreekuur op de radio (Radio mArt), lanceren OmbudsTV (op de NTR dan wel op YouTube), organiseren Ombudscafé's (voor bewoners) en introduceren een netwerk van informele (kinder)leiders in de wijken.

Wat we eind 2023 hopen bereikt te hebben:

- De start van een netwerk van informele leiders in de wijken ('Ombudsmensen'). Personen die als extra oren en ogen in de wijken als informatiebron functioneren richting bewoners, gemeente en ombudsman. Deze informele leiders, waaronder jongeren en kinderen, krijgen een hotline richting de (kinder)ombudsman. Eens per jaar vindt er met hen een conferentie plaats om signalen te bespreken.
- We hebben ervaring opgebouwd met het uitvoeren van nieuwe ideeën zoals een Ombudscast en zijn trendsetter door onze creatieve en vernieuwende aanpak van de ombudsfunctie. We bevorderen het benutten van klachten als 'strategisch' advies. In het voorjaar 2023 hebben we vijf afleveringen van de podcast uitgezonden.
- Via het creatief verbinden ontvangen we actuele en nieuwe informatie, aanvullend op signalen via onze gebruikelijke kanalen (website, brieven, telefoon, spreekuren). Dit blijkt uit een analyse van onze klachteninstroom, uit te voeren in de zomer 2023.
- Onze nieuwe website en sociale mediakanalen scoren hoog op gebruiksgemak en stralen een nieuwe, frisse en herkenbare identiteit uit. Dit blijkt uit een mini-enquête eind 2023.
- We kiezen voor een nieuwe locatie van ons kantoor die goed toegankelijk is voor bewoners die digitaal minder vaardig zijn, en waar onze onderzoekers prettig en effectief kunnen werken. Eind 2023 zijn we verhuisd.

2. Blijven bevorderen van hoogwaardige eerstelijns klachtbehandeling en leren

In 2022 zijn we gestart gemeenten te stimuleren om werk te maken van een hoogwaardige eerstelijns klachtbehandeling en leersystemen. Dat werk is nog niet klaar en daarom gaan we hiermee in 2023 door. In de visie van de ombudsman moet een gemeente hoogwaardige systemen organiseren om fouten tijdig te constateren en te corrigeren, zodat bewoners daar niet de dupe van worden. Als dergelijke systemen goed werken, constateert de gemeente zelf al tijdig waar het mis gaat en onderneemt daarop zelf acties, zonder dat een ombudsman aan de bel hoeft te trekken. De overheid stapt daarmee uit vicieuze cirkels en toont te leren van fouten. De ombudsman blijft dan een noodvoorziening. De gemeente is dan zelf in staat om dieperliggende problemen achter incidentele klachten te ontdekken, en is daar ook nieuwsgierig naar.

Het huidige beeld is dat vrijwel geen enkele gemeente uit de regio beschikt over een volwassen klachtensysteem. Met uitzondering van de gemeente Amsterdam is de basis Awb-technisch op orde, maar wordt er niet geleerd van klachten. Er is geen sprake van een risicomanagement framework en verbindingen met een PDCA-cyclus binnen organisatieonderdelen. Hierdoor heeft de klachtbehandeling een sterk incident gedreven karakter en komen betrokkenen niet tot leren. De systeempatronen blijven hetzelfde. Mensen blijven klagen over de overheid die niet luistert, die de bewoner wantrouwt, de regel voorop stelt in plaats van de mens en de bestaande werkwijzen blijft hanteren. Dit, terwijl de uitvoering ziet dat het niet klopt maar geen ruimte ervaart om het anders te doen en ondertussen bewoners slecht bediend worden.⁵

⁵ De term 'bediend' is met opzet gekozen aangezien het om overheidsdienstverlening gaat.

Gelet op het feit dat de samenleving in hoog tempo verandert⁶ en overheden geconfronteerd worden met de opgave om sneller te leveren, zullen er naar verwachting meer- en ernstiger fouten gemaakt worden. Er zullen zich vaker maatschappelijke problemen voordoen die een snelle oplossing en/of specifieke aanpak vergen, zoals de opvang van statushouders, de woningnood, nieuwe armoederegelingen en complexe infrastructurele projecten. In combinatie met een verzwakte organisatiegraad door jarenlang te bezuinigen op de uitvoering is het voorspelbaar dat het misgaat in de behoorlijke dienstverlening: lange wachttijden, niet reageren, aansprakelijkheidsstellingen, juridische procedures. Dit vraagt om investering in bekwaamheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid.⁷ Aanvullend hierop, vraagt het om investeren in systemen die zicht houden op recente ontwikkelingen zodat problemen tijdig worden gesignaleerd en zo mogelijk preventief kunnen worden aangepakt. Het besef van urgentie om in dergelijke systemen te investeren, gaan we in 2023 bevorderen met name door zaken juist niet alleen op te lossen maar deze politiek-bestuurlijk op de agenda te zetten. De ombudsman beoogt de gemeenten zelf aan het stuur te zetten. We gaan werkbezoeken organiseren bij bedrijven die het klachtenmanagement op orde hebben en betrekken de wethouders dienstverlening en burgemeesters hierbij.

Bijzondere aandacht gaan we in 2023 besteden aan 'buikpijn bij professionals'. Professionals zoals buurtteammedewerkers moeten ergens een plek hebben om hun signalen te collectiviseren en goede ideeën te ventileren en eventueel uit te werken. We stimuleren de betreffende buurtteamorganisaties om dit te onderzoeken en om de benodigde infrastructuren te bouwen.

Wat we eind 2023 hopen bereikt te hebben:

- De basis van klachtbehandeling in de gemeente Amsterdam is Awb-technisch op orde. Met name in het sociale domein zijn verbeteringen doorgevoerd.
- De metropoolgemeenten vragen we om hun klachtbehandeling met de gouden oor standaard⁸ te certificeren dan wel een ander normenkader te hanteren. Het klachtbehandelingssysteem wint aan volwassenheid;⁹
- In de gemeenteraad wordt het beeld dat uit de klachten uit de eerstelijns rijst, besproken en worden bewoners actief uitgenodigd om mee te praten over problematiek die uit de klachten naar voren komt. Dit gebeurt minimaal een keer per jaar;
- De eerstelijnsklachtbehandeling brengt per kwartaal een verslag aan het College van B&W;
- De burgemeesters pakken hun toezichthoudende rol conform de Gemeentewet;
- We hebben een Ombudsacademie georganiseerd over goede dienstverlening voor directieuren dienstverlening en wethouders (met dienstverlening in portefeuille) en het bedrijfsleven.

3. Meer onderzoeken uit eigen beweging

We gaan in 2023 met enige regelmaat onderzoek uit eigen beweging opstarten. Hiervoor maken we een analyse van klachten per portefeuille uit 2022 en een afwegingskader om (risicogestuurd) keuzes te maken waar we tijd in gaan stoppen. De afgelopen jaren heeft de ombudsman bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar burgerparticipatie, onder meer bij de herinrichting van het Vliegenbos¹⁰. Op moment van schrijven loopt¹¹ een onderzoek naar het participatietraject bij de ontwikkeling van Reigersbos. In 2023

⁶ Liquid society, vloeibare samenleving

⁷ Raad voor het Openbaar bestuur 2022, Gezag herwinnen. Over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur, Signalement november 2022.

⁸ De normering combineert excellente dienstverlening normen uit de ISO-norm 23592:2021 en die van klanttevredenheid uit de serie ISO 10000. <https://goudenoer.nl/go-standaard/>

⁹ Op de schaal van het model van Hillson: fase 2, 'oriënterend'.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Participanten het bos ingestuurd

¹¹ Op verzoek van de gemeenteraad

zal de ombudsman zijn bevindingen hierover presenteren en aanbevelingen doen aan de gemeente. Hij zal in 2023 over dit thema geen onderzoek eigen beweging opstarten, wel zal hij de ontwikkelingen blijven volgen. Het professioneel wegen van wat ons opvalt in de stroom van klachten en signalen vanuit o.a. onze outreach gaan we eens in de twee maanden uitgebreider intern organiseren ('weegploeg'). Waar mogelijk werken we samen met een Rekenkamer, universiteit, hogeschool of een consortium van onderzoeksjournalisten.

We gaan in ieder geval al aan de slag met de volgende onderwerpen: armoede en schuldhulpverlening, overlast, marktondernemers en demonstreren. Als we meerdere klachten over hetzelfde onderwerp ontvangen, stappen we soms over naar een gebundelde aanpak. Daarbij verzamelen wij eerst meerdere klachten en starten we het onderzoek na een afgesproken monitorende periode. Vervolgens behandelen we deze klachten allemaal tegelijkertijd en richten we ons op de patronen. Uitgangspunt is steeds dat we de gemeente zelf activeren en zoeken naar vormen van onderzoek die dat bewerkstelligen (denk aan 'actieonderzoek'). Ook besteden we aandacht aan actualiteiten die specifiek zijn voor één van onze metropoolgemeenten, zoals de stedelijke vernieuwing van Almere na 50 jaar, waarbij de gemeente (ook) te maken krijgt met participatievraagstukken.

Armoede en schulden (q1-2)

Door verschillende omstandigheden zoals de toenemende inflatie, stijgende energieprijzen en persoonlijke factoren komen steeds meer bewoners in financiële problemen. Mensen die geconfronteerd worden met het terugbetalen van uitkeringen of toeslagen hebben nog minder te besteden en kunnen daardoor nog sneller in financiële problemen raken. Daarbij speelt de positie van de schuldeiser een belangrijk rol: preferente schuldeisers zoals de overheid hebben bijzondere incassobevoegdheden. Armoede leidt tot sociale uitsluiting, ook van kinderen, heeft een negatief effect op de gezondheid en beperkt de toegang tot onderwijs.

De overheid neemt diverse maatregelen en biedt in het kader van de armoedebestrijding verschillende voorzieningen, maar in de praktijk kunnen allerlei problemen ontstaan. Er zijn teveel verschillende regelingen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Het gevolg is dat burgers het overzicht kwijtraken en vastlopen. Zo kan de inkomensgrens gezinnen in grote problemen brengen.

De ombudsman gaat in 2023 actief op zoek naar deze problemen en stelt hiervoor een tijdelijk meldpunt in voor bewoners én mensen in de uitvoering, zoals medewerkers van buurt- of wijkteams. Op basis van de binnengekomen signalen geven we een 'Ombudsalert'²² richting colleges of gemeenteraden. Een Ombudsalert is een brief met signalen waarvan de ombudsman wenst dat de gemeente er versneld aandacht aan besteed om de geconstateerde problemen in te dammen. We willen hierbij samenwerken met de andere lokale ombudsmannen.

Overlast (q2)

Bij 'overlast' in met name Amsterdam gaat het om diverse situaties waarin mensen overlast ervaren, bijvoorbeeld van horecazaken, festivals, de burens of afval op straat. De klachten gaan over instanties die langs elkaar heen werken, juridische procedures die niet gevolgd worden (bij vergunningverlening) en over meldingen die volgens bewoners nergens toe leiden. De scope van ons onderzoek is erop gericht gemeenten te laten nadenken over hoe adequaat ze reageren op meldingen van overlast en hoe ze aan de slag kunnen gaan met verbeteringen. Uit de klachten en eerder onderzoek weten we dat het hier om een structureel probleem gaat binnen de gemeente Amsterdam. We gaan bij deze actielijn aan de slag met mystery-guests en zoeken een samenwerkingspartner bij de HvA. Jezelf veilig voelen in de openbare ruimte wordt een belangrijk vertrekpunt in dit onderzoek. In 2023 besteden we in een opiniestuk en Ombudsacademie

²² Geïnspireerd door de Rotterdamse ombudsvrouw, die met Ombudsalert startte.

aandacht aan personen met onbegrepen gedrag die voor overlast zorgen. We merken in de klachten dat deze mensen zorg nodig hebben, maar die niet krijgen en dat er vervolgens overlast en andere problemen ontstaan in de openbare ruimte en bij uitvoerders/ nooddiensten, zoals de politie.

Marktondernemers (q1)

Bij het onderwerp 'marktondernemers' gaat het om een onderzoek naar aanleiding van meerdere klachten en signalen over de wijze waarop de gemeente Amsterdam, in het bijzonder de afdeling Markten, omgaat met marktondernemers en met de markten in Amsterdam. Dit onderzoek loopt sinds half 2022 en wordt begin 2023 afgerond.

Demonstreren (q2)

Het onderwerp 'demonstreren' is ingegeven door het feit dat steeds meer mensen onvrede ervaren met de overheid/de politiek, de straat opgaan dan wel mogelijk gaan kiezen voor (actief) verzet. Dit leidt tot de vraag hoe overheden hiermee op een behoorlijke wijze dienen om te gaan. De verwachting van de ombudsman is dat komende jaren dit onderwerp vaker aan de orde zal zijn. Denk aan klimaatactivisten of antidemocratische groeperingen en vraagstukken als woningnood en de strijd om de invulling van de openbare ruimte. Het doel is om gemeenten en bewoners te helpen om zich bewust te zijn van de democratische, rechtstatelijke spelregels rond het uiten van onvrede.

In 2023 bekijken we aan de hand van de actualiteit welke onderwerpen we anders gaan behandelen dan op individuele basis. Zo verwachten we dat de opvang van statushouders in 2023 tot problemen zal gaan leiden. Of klachten die we ontvangen over de buurtteams/wijkteams en de signalen die diezelfde buurt/wijkteams ons geven.

De bedoeling is dat we betrokken partijen zoals bewoners, raadsleden, ambtenaren bij elkaar brengen om aan de hand van incidenten samen na te denken over structurele verbeteringen. De onderzoeken hoeven dus niet per se een langdurige looptijd te hebben en de opzet ervan verschilt. We gaan meer rondetafelgesprekken met 'the whole system in one room' inzetten, zoals we dat in 2022 met hoge AirBnB-boetes gedaan hebben.¹³ Zo brengen we alle deelnemers bij elkaar, zorgen we voor goede gespreksbegeleiding en is onze tijdbesteding gebaseerd op 'low energy high impact'. De opvolging van verbeteringen gaan we steekproefsgewijs monitoren.

Wat we eind 2023 hopen bereikt te hebben:

- Drie publicaties, besproken in de gemeenteraad, met reactie en bijbehorend verbeterplan door de gemeente van geconstateerde problematiek.
- Een documentaire dan wel theaterstuk.

4. Bestrijden van dakloosheid

Uit de klachten uit 2022 bij de ombudsman komen schrijnende situaties naar voren die samenhangen met dakloosheid. De gezamenlijke kinderombudsmannen hebben hier eveneens zorgen over geuit als het gaat om gezinnen met kinderen. Vanuit het basisrecht dat iedereen recht heeft op een dak boven het hoofd, gaan we in 2023 de gemeenten sterker bevragen op acties om dit recht te garanderen. Situaties waarbij het mis dreigt te gaan of misgaat, brengen we onder de aandacht om creativiteit en oplossingsgerichtheid te bevorderen binnen een context van woningschaarste. Hierbij betrekken we ook het bedrijfsleven.

¹³ <https://www.ombudsmanmetropool.nl/nieuws-publicaties/ombudsman/een-beter-boetesysteem%3A-brief-ombudsman-munish-ramlal-over-het-beleid-rond-vakantieverhuur>

In 2023 gaan we twee Ombudsacademies organiseren over dit probleem. Het doel is om daarbij in kaart te brengen hoe groot het probleem is, hoe de dienstverlening door daklozen ervaren wordt en welke ruimte er is voor verbetering van hun situatie, bijvoorbeeld door te kijken naar een aanpak in andere (wereld)steden of andere oplossingen dan 'een eigen huis'. Bij deze actielijn betrekken we of meerdere kennispartners zoals de Regenbooggroep of een universiteit.

Wat we eind 2023 hopen bereikt te hebben:

- Dat er geleerd is van klachten en signalen van de afgelopen driejaren van daklozen (evt. via professionals) en dat deze inzichten vanuit 'bronkennis'¹⁴ worden benut bij het verbeteren van de aanpak voorkomen van dakloosheid, waarvan in het bijzonder de thuisloosheid onder kinderen.
- Een mini-studie van internationale best practices rondom de actielijn van dakloosheid.

5. Zorgen van morgen

In onze agenda maken we ook tijd vrij om te kijken naar de zorgen van morgen. Als ombudsman willen we het liefst klachten voorkomen, door te stimuleren dat bij de voorbereiding van nieuw beleid in een vroeg stadium wordt nagedacht over het burgerperspectief. In principe zijn eerst anderen aan zet, voordat een ombudsman in beeld komt. Maar bij twee grote maatschappelijke onderwerpen kiezen we ervoor om toch verkennend aan de slag te gaan omdat deze te belangrijk zijn om er pas achteraf bij betrokken te raken. Dat geldt in de eerste plaats voor klimaatverandering en in de tweede plaats voor digitalisering.

Bij klimaatverandering wil de ombudsman stem geven aan mensen, dieren en andere levensvormen die er nog niet zijn of niet gehoord worden. Als de zeespiegel twee meter stijgt, is de hele metropool Amsterdam verleden tijd, en verbleken alle andere issues. Het is dus niet alleen belangrijk om te praten over verduurzaming, maar ook over hoe de stad toekomstbestendig gemaakt kan worden door steeds de belangen van toekomstige bewoners mee te wegen. Waar de politiek denkt in periodes van 4 jaar, kan de Ombudspersoon (voor toekomstige generaties) veel verder vooruitkijken. Wat moet er nu gebouwd worden aan dijken en huizen om de bewoners die nu nog niet kunnen stemmen te beschermen? Dit kan bijvoorbeeld ook een nieuw licht werpen op participatietrajecten. Omdat het hier voor een belangrijk deel over de rechten van kinderen gaat is er een verbinding met het werk van de Kinderombudsman. Voor kinderen en jongeren is dit een van de belangrijkste onderwerpen om bij betrokken te worden. De ombudsman gaat nadrukkelijker controles uitvoeren op de wijze waarop de overheid recht doet aan de belangen van degenen die er nu nog niet zijn en/of nu nog niet eigenstandig van zich kunnen laten horen. Hiertoe gaan we samenwerken met de Ombudspersoon voor toekomstige generaties en organiseren we minimaal een Ombudsacademie over dit onderwerp.

Bij digitalisering wil de ombudsman het principe van "burgerperspectief by design" promoten. Dit principe houdt in dat bij elk ontwerp steeds de grote diversiteit van burgers voorop staat en de rechten die zij hebben, zoals het recht op Gegevensbescherming. Hiertoe steunen we in 2023 andere organisaties die op dit vlak zinvol bezig zijn. Ten eerste het initiatief van het 'Digital Rights House', dat in mei 2023 een grote conferentie organiseert. Ten tweede Cybersoek, een initiatief in Amsterdam-Oost dat mensen helpt die niet vaardig zijn met de computer. In 2023 zijn we op beide grote onderwerpen voornamelijk verkennend en steunend actief, in plaats van zelf direct initiërend. Ten derde monitoren we de digitaliseringsagenda van het kabinet, met ontwikkelingen zoals de inzet van AI bij de overheid.

¹⁴ Bronkennis: kennis opgedaan door mensen die zelf dakloos waren of dat nu nog zijn. De term komt van het Herstel Management Team Toeslagenschandaal.

Wat we eind 2023 hopen bereikt te hebben:

- Dat belangen van toekomstige generaties expliciet meegewogen worden bij beslissingen, via creatief design in het besluitvormingsproces;
- Deelname aan drie congressen van andere organisaties als gastspreker;
- Contact met International Ombudsman Institute op genoemde onderwerpen en een position paper voor 2024.