

De essentiële rol van ORR als (be)hoeder van *behoorlijk bestuur*



Als Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) leggen we graag uit waarom onze rol als (be)hoeder van behoorlijk bestuur zo belangrijk is en hoe wij deze rol invullen om samen te werken aan een beter functionerende overheid. Dit doen wij voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. In deze notitie leest u eerst het juridisch kader waarbinnen ORR opereert, gevolgd door een toelichting op hoe wij dit in de praktijk brengen – op een eigentijdse manier, met vakkennis, bevlogenheid en passie.

Het juridisch kader

Landelijk en lokaal

De wettelijke basis voor de lokale ombudsman is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet Nationale Ombudsman, de gemeentewet en lokale verordeningen. Deze wetgeving geeft ORR de bevoegdheid om overheids-optreden te onderzoeken, te beoordelen en aanbevelingen te doen. Hierdoor kan de ombudsman effectief bijdragen aan goed bestuur¹, waarbij de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer² centraal staan. Deze normen zijn praktisch beschreven in het Handvest Overheid-Burger. Ook in lokale (klachten)verordeningen staan bepalingen over de taken van ORR.

Daarnaast fungeert ORR, net als de Rekenkamer, als een belangrijke 'hulptroep' voor de gemeenteraad.

Internationaal

De Resolutie die de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 17 december 2024 aannam, benadrukt de taak van de ombudsman in het bevorderen en beschermen van de mensenrechten, het bevorderen van goed bestuur en het eerbiedigen van de rechtsstaat. De VN benadrukt dat dit een aparte taak is van de ombudsman naast, maar ook als integraal onderdeel van, alle andere onderdelen van hun werk. Ook de Venice Principles, een set van 25 normen die de Raad van Europa in 2019 heeft aangenomen, onderstreept de rol die ombudsmannen spelen in het versterken van de democratie.

Het juridisch kader geeft ORR de bevoegdheden die nodig zijn om op te treden als (be)hoeder van behoorlijk bestuur. Wij helpen gemeenten ervoor te zorgen dat zij handelen volgens de regels van behoorlijk bestuur, waarbij inwoners en ondernemers op een eerlijke en respectvolle manier worden behandeld. Onze onafhankelijkheid stelt ons in staat objectieve aanbevelingen te doen, van cruciaal belang om de gemeentelijke dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren. Wij signaleren niet alleen problemen, maar bieden ook constructieve oplossingen waarmee het bestuur zijn processen kan versterken en inwoners oplossingen kan bieden.

[1] Good Governance is een internationaal gebruikte term. In Nederland zijn de termen behoorlijk bestuur en behoorlijk overheids-optreden ook gangbaar om goed bestuur te (kunnen) duiden

[2] Hier vindt u de behoorlijkheidsnormen die alle ombudsmannen hanteren: [Ontdek de behoorlijkheidswijzer: de kernwaarden van respectvolle behandeling en serieuze aandacht voor inwoners door de overheid - Ombudsman Rotterdam-Rijnmond ORR](#).



Behoorlijkheidsvereisten voor de overheid

In deze tijd, waarin het vertrouwen van mensen in de overheid onder druk staat en veel inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties de overheid als complex ervaren, vraagt ORR extra aandacht voor het behoorlijkheidsvereiste “samenwerking”:

De overheid werkt op eigen initiatief samen met andere overheidsinstanties en/of instanties die betaald worden vanuit gemeenschapsgeld. Hierbij staat het belang van de inwoner altijd voorop. De overheid stuurt de inwoner niet van het kastje naar de muur en verschuilt zich niet achter een beperkte taakstelling. De overheid neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties en biedt inwoners/ondernemer ‘één’ loket voor zijn vraag of probleem.

De overheid moet **naast** inwoners en ondernemers staan, en samen met hen naar oplossingen zoeken. Niet vanuit een (rigide) rechtmatige naleving van regels, en ook niet volgens het principe van "u vraagt, wij draaien". De benadering moet uitgaan van behoorlijkheidsdenken:

- Is de situatie voor de bewoner of ondernemer ongewenst of onrechtvaardig?
- Wat kunnen we doen om dit te verbeteren?
- Hoe gaan we dat aanpakken en wie betrekken we daarbij?"

3

In onze **ombudsbril** is omschreven wat ORR van de gemeente verwacht en wat inwoners en ondernemers van de gemeente én de overheid in zijn totaliteit mogen verwachten. We hanteren daarbij, naast de behoorlijkheidsnormen, de mensen- en kinderrechtsverdragen, de Venice Principles en het Handvest Overheid-Burger, het **holy ground principe** (eenieder die op ons 'grondgebied' woont, verblijft of onderneemt mag en moet kunnen rekenen op een overheid die holistisch en integraal denkt, werkt en handelt ook op het gebied van klachtafhandeling).

Ondersteuning voor onze werkwijze vinden we in de vele rapporten van de laatste tijd, waarin vastgesteld wordt dat strikte toepassing van wet- en regelgeving kan leiden tot schrijnende situaties, die we geen van allen willen. Vanuit de behoorlijkheidsvereisten vinden we daarnaast dat de overheid transparant moet zijn over processen en projecten, actief begrijpelijke informatie moet verstrekken en goed moet **zimmen**⁴. Zo kunnen klachten, bezwaarschriften en juridische procedures en zelfs Woo-verzoeken in veel gevallen voorkomen worden. Met als uiteindelijke doel (structurele) problemen inzichtelijk te maken en het vertrouwen tussen inwoners, ondernemers en de overheid te herstellen en/of te waarborgen.

[3] De één-loketgedachte staat symbolisch voor integrale en holistische dienstverlening en klachtbehandeling door de overheid.

[4] [Zimmen](#) | OmbudsLat - Ombudsman Rotterdam-Rijnmond ORR.



Het juridisch kader door ORR in de praktijk gebracht

Iedereen heeft het recht om ORR te vragen een onderzoek in te stellen naar een probleem dat hij met de overheid heeft, zo staat in de Awb. ORR is verplicht om zo'n vraag in behandeling te nemen. Om iedereen de gelegenheid te geven om aan dit recht invulling te geven, vormen wij een toegankelijke en laagdrempelige voorziening. Als ORR werken wij met verschillende (nieuwe) instrumenten en maken we gebruik van meerdere rollen om onze essentiële taak te vervullen op een eigentijdse wijze, werkend vanuit vakkennis, bevologenheid en passie.

1. We houden vinger aan de pols van de samenleving, signaleren ontwikkelingen en trends en houden de gemeenten, colleges van burgemeester en wethouders en gemeente-raden daarvan op de hoogte. Soms organiseren we daarom bijeenkomsten rondom een bepaald thema samen met maatschappelijke organisaties. Soms komen deze signalen rechtstreeks naar ons toe.
2. We variëren in de instrumenten om maatschappelijke problemen aan de orde te stellen. Dat kan zijn een brief aan het College of de gemeente-raad, een toelichting geven op een onderwerp in de gemeenteraad of in een bijzonder urgente situatie het uitbrengen van een ombudsalert.
3. Elke dag geven we advies (telefonisch, tijdens onze spreekuren en als we op pad zijn met de Ombulance) aan inwoners en ondernemers hoe zij het best hun probleem bij instanties aan kunnen kaarten. Ook reageren we dagelijks op vragen van medewerkers van de gemeenten of 'aanbestede' partijen die namens de gemeente een (wettelijke) taak uitvoeren. Voor hen zijn we sparringpartner.
4. Bij onze ORR-rol hoort ook dat inwoners en ondernemers ons makkelijk kunnen vinden. Makkelijk vindbaar en toegankelijk betekent ook zichtbaar zijn. Naast de al eerdergenoemde Ombulance, gingen we een samenwerking aan met OPEN Rotterdam en RTV Rijnmond die conform Mediawet een eigenstandig programma over ons werk uitzenden.
- Voor raadsleden maken we Ombudstalk, een online praatprogramma waar raadsleden worden uitgenodigd rond een thema hun inbreng te geven.
5. **Spoed:** We kijken altijd eerst of er sprake is van een schrijnende situatie en/of bloedspoed en of er een onomkeerbare situatie dreigt. In dat laatste geval benaderen we direct per e-mail, app of telefoon de meest geschikte persoon met de vraag te kijken of er een oplossing mogelijk is. Dat kan een wethouder of directeur zijn.
6. Weet de gemeente, de gemeenschappelijke regeling of de door de overheid gesubsidieerde instelling nog niet van het probleem of hebben de juiste mensen er nog niet naar gekeken? Dan vragen wij dat eerst te doen. Voor ons is een belangrijk uitgangspunt van de omgang met gemeenten hierbij dat er altijd eerst door het bestuursorgaan zelf naar de zaak gekeken wordt. We gebruiken als we zo'n zaak onder de aandacht brengen geen wettelijke termen als kenbaar of niet-kenbaar, ontvankelijk of niet-ontvankelijk: dat vinden we 'stoppers' die niet bijdragen aan een oplossing van het probleem of herstel van vertrouwen in de overheid. Wat we wel doen is het verhaal of het signaal van inwoners, ondernemers of maatschappelijke instellingen daar neerleggen waar het zo snel en zo goed mogelijk kan worden opgepakt.

6. We noemen dat **warm overdragen**, overeenkomstig onze doorzendplicht (9:19 Awb). We vinden het belangrijk om te weten wat het resultaat is van de inspanningen van inwoner en gemeente en hoe de gemeente die resultaten gebruikt om een lerende organisatie te zijn. Ook om die ervaringen samen te delen en in te zetten bij onze doorbraakagenda.
7. Komt er geen oplossing voor het probleem of lukt het niet binnen een redelijke termijn tot elkaar te komen, dan is ORR aan zet als tweedelijns, onafhankelijke, boven de partijen staande, **externe klachtbehandelaar**. In eerste instantie proberen wij vanuit onze ombudsbril te bemiddelen. Niet vanuit de gedachte dat de inwoner of de ondernemer krijgt wat hij wil. Wel vanuit de gedachte wat kan de gemeente of instantie doen, zodat wij vanuit onze ombudsbril kunnen zeggen: de gemeente of instantie heeft genoeg gedaan (9:23 sub I Awb)⁵. Als het nodig is zetten we daar **mediation** of een **oploskoffie** voor in.
8. Ook kunnen we **onafhankelijk onderzoek** doen naar signalen die bij ons binnenkomen of een onderzoek op eigen initiatief op grond van artikel 9:26 Awb. We hebben voor een onderzoek allerlei wettelijke bevoegdheden. We kunnen informatie opvragen, getuigen vragen stellen, deskundigen inschakelen (9:31 en 9:32 Awb) en 'plaatsen betreden'. Met als doel een probleem voor een grotere groep inwoners zichtbaar te maken en bij te dragen aan een oplossing.
9. Naar aanleiding van de resultaten van ons onderzoek formuleren we een oordeel en **aanbevelingen**: suggesties hoe wij denken dat het beter kan. We sturen onze rapporten met aanbevelingen, evenals onze jaarverslagen, naar de gemeenteraad. Zo kunnen die deel uit maken van het politieke debat. Uiteraard voldoen we ook aan onze verplichting het rapport openbaar te maken (9:36 Awb).
10. We zien de gevolgen van wetten, regelgeving en beleid, we **signaleren** dit, informeren bestuursorganen daarover en vragen om actie. Soms bij de gemeente, soms bij de landelijke overheid, als we zien dat iets vanuit de landelijke overheid opgelost moet worden.⁶ We zoeken de medewerking en samenwerking met iedereen die nodig is om structurele problemen voor een hele groep op te lossen, en zo onze **doorbraakagenda** te realiseren.
11. Met de (lokale) (kinder)ombudsmannen **werken wij samen op onderzoeksthema's** en bundelen we onze krachten in individuele gevallen of als het gaat om zaken die ons ombudshart veront-rusten en die beter zouden kunnen in het belang van behoorlijk bestuur en fair settlements.

We zoeken **nieuwe, creatieve en innovatieve**

12. **wegen** en samenwerkingen als bewoners in onze regio ernstig in de knel raken/zijn geraakt. In het geval van het toeslagenschandaal hebben wij daarom de stap gezet naar het oprichten van een Rijnmondse Alliantie.

Zo zorgen wij ervoor dat we als onafhankelijk orgaan niet alleen bijdragen aan een behoorlijk functionerende overheid, maar ook een rol vervullen bij de bescherming van rechten van inwoners, ondernemers en maatschappelijke initiatieven. En het vertrouwen in de publieke sector bevorderen. Samen kunnen we werken aan een eerlijke en zorgvuldige overheid die inwoners en ondernemers centraal stelt.

Onze werkwijze is niet in beton gegoten. Elke dag proberen we - luisterend naar eenieder, openstaand voor feedback en goede suggesties - om met een klein team zo goed mogelijk invulling te geven aan de belangrijke taken en (morele) plichten die ombudsmannen hebben in onze rechtstaat.

[5] 9:23 sub I Awb: na tussenkomst van de ombudsman naar diens oordeel alsnog naar behoren aan de grieven van de verzoeker tegemoet is gekomen;

[6] Zie bijvoorbeeld de bijdrage van ORR aan de internetconsultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb: [Overheid.nl | Consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb](https://overheid.nl/consultatie/wet-versterking-waarborgfunctie-awb), reactie (internetconsultatie.nl).