

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Eisen aan klachtafhandeling

Gemeente Amsterdam

Dienst Zorg en Samenleven

7 januari 2010

RA1046612

Samenvatting

Een inwonster van Amsterdam is niet tevreden over het Aanvullend Openbaar Vervoer in Amsterdam: te laat of niet verschijnen, te lange ritduur, te wild of te hard rijden. Ze klaagt diverse keren bij de uitvoerder, Connexxion, maar er verandert volgens haar niets en ze krijgt standaardantwoorden. Connexxion voert dit vervoer uit in opdracht van de Dienst Zorg en Samenleven (DZS).

Uit onderzoek van de ombudsman blijkt dat DZS niet heeft voldaan aan de door DZS zelf gestelde eisen aan klachtafhandeling. Zo is de klagster niet gehoord, vermeldt de brief niet of de klacht gegrond of ongegrond is en is er evenmin een verwijzing naar de Dienst Zorg en Samenleven opgenomen voor het geval klagster niet tevreden is. De dienst heeft als opdrachtgever de verantwoordelijkheid om daarop toe te zien. Nu dat kennelijk niet gebeurt, handelt de dienst in strijd met het vereiste van fair play.

In dit verband is ook de positie van de ombudsman als tweedelijns klachtvoorziening van belang. De klachtbehandeling van uitvoerder via DZS naar ombudsman heeft de vorm van een 'drietrapsraket' in plaats van de wettelijke voorziening in twee instanties. De Gemeentelijke Ombudsman is hiernaar een onderzoek gestart; de publicatie van het rapport is voorzien in het voorjaar van 2010.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 17 februari 2009 op het spreekuur ingediend en betreft de *gemeente Amsterdam, Dienst Zorg en Samenleven*.

Bevindingen

Aanleiding

Verzoekster maakt sinds enige jaren in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning gebruik van het Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV), uitgevoerd door Connexxion. Over de wijze waarop dat gebeurt, is ze niet tevreden. Het gaat dan om niet of te laat arriveren, een chauffeur die de weg niet weet, te hard of te wild rijden, een ritduur van meer dan een uur tijdens haar zwangerschap, etc. Wanneer ze de centrale meldt dat er geen Connexxionbus is verschenen, wordt er een nieuwe rit geboekt. Daarop moet ze dan echter wel weer een uur wachten. Ze klaagt diverse keren bij Connexxion over deze punten. De antwoorden bevatten standaard een passage over verbetering van de dienstverlening maar er verandert niets. Ze voelt zich dan ook niet serieus genomen en ziet steeds vaker af van het indienen van een klacht. Daarbij komt nog dat ze met één chauffeur in het bijzonder problemen heeft. Ze heeft bij de politie aangifte van bedreiging gedaan. Voorts heeft Connexxion een gedeclareerde taxibon van eind november 2008 drie maanden later, in februari 2009, nog niet vergoed. Daarom wendt ze zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de klachtbehandeling door Connexxion.

Reactie van de Dienst Zorg en Samenleven

Uit navraag bij Connexxion blijkt het volgende.

Verzoekster maakt zeer geregeld gebruik van het AOV. Van september 2006 tot en met april 2009 heeft ze gemiddeld drie tot vier keer per week een heen- en terugrit geboekt. Dat zijn bijna 1000 ritten. In februari 2009 heeft ze dertig ritten geboekt, waarvan er drie te laat waren. Over deze periode heeft ze negen klachten bij Connexxion ingediend; dat is ongeveer 0,7% van alle ritten. Bijna alle klachten hadden te maken met het rijgedrag, de houding en discriminatie van de chauffeurs jegens haar.

Connexxion heeft alle klachten onderzocht en acht daarvan schriftelijk afgehandeld.

Eén klacht is telefonisch afgehandeld; dat betrof de klacht over de taxibon. Connexxion had geen taxibon ontvangen. Verzoekster heeft intussen een kopie van de bon naar Connexxion gestuurd en Connexxion zal de kosten vergoeden.

Zeven klachten zijn ongegrond verklaard, twee klachten zijn gegrond verklaard. Eén van deze twee klachten betrof het rijgedrag van een chauffeur. Connexxion heeft hem hierop aangesproken en verzoekster excuses aangeboden. De andere gegrond verklaarde klacht betreft die over de taxibon.

Wanneer een klant zich niet kan vinden in de klachtafhandeling en Connexxion slaagt er niet in de klant alsnog tevreden te stellen, verwijst Connexxion de klant door naar DZS. Dat is niet standaard in de correspondentie opgenomen. Connexxion vermeldt dit in de brief wanneer dat nodig blijkt te zijn.

Connexxion neemt in het antwoord op een klacht een passage op waarin de klant wordt bedankt voor het kenbaar maken van de reiservaringen. Daardoor kunnen, waar mogelijk, verbeteringen in de dienstverlening worden aangebracht. Connexxion vraagt de klant ook om melding te blijven maken als een rit onverhoopt niet naar wens is verlopen. Naar aanleiding van klachten worden verbeteringen aangebracht en indien nodig worden betrokken medewerkers aangesproken. DZS betreurt het dat verzoekster de passage als standaard voelt en geen veranderingen ervaart.

nader onderzoek

In een andere zaak, RA1046603, deelt DZS aan de Gemeentelijke Ombudsman mee dat klachtafhandeling aan de volgende eisen moet voldoen:

- de klager wordt altijd zo volledig mogelijk geïnformeerd over het onderzoek dat naar aanleiding van de klacht is uitgevoerd;
- in de afhandelingsbrief staat op welke wijze, op welke datum en door wie is gehoord;
- bij een gegronde klacht wordt excuus aangeboden;
- de klager wordt op de hoogte gebracht van de maatregelen die DZS of de uitvoerder neemt/heeft genomen naar aanleiding van de klacht;
- in de afhandelingsbrief staat ook vermeld dat de klager bij ontevredenheid over de klachtafhandeling met zijn klacht naar DZS kan gaan.

Bij lezing van de acht afhandelingsbrieven blijkt geen van de brieven een verwijzing naar DZS (dan wel de Gemeentelijke Ombudsman als externe klachtbehandelaar op grond van de Algemene wet bestuursrecht) te bevatten voor het geval verzoekster zich niet in de klachtafhandeling kan vinden. Geen van de brieven bevat informatie op welke wijze, op welke datum en door wie is gehoord. Evenmin wordt vermeld of de klacht gegrond of ongegrond is. In het klachtenoverzicht dat Connexxion van verzoeksters klachten heeft opgesteld en dat ook aan de Gemeentelijke Ombudsman is gestuurd, is de (on)gegrondheid van de klachten wel opgenomen.

Op een vraag van de ombudsman hoe tot de beoordeling (on)gegrond wordt gekomen en waarom dat niet in de brieven wordt vermeld, antwoordt DZS dat Connexxion geen standaardmethode heeft om een klacht te onderzoeken. Het onderzoek hangt af van de aard van de klacht. Zo wordt een klacht over te laat verschijnen van de taxi beoordeeld aan de hand van het planningssysteem en klachten over een chauffeur worden onderzocht aan de hand van het verhaal van de klant, de chauffeur en de medereizigers.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar de dienst gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. De dienst kan zich vinden in het verslag. Verzoekster heeft niet gereageerd.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ¹.

¹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ². In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van fair play.

Overwegingen

fair play-vereiste

Het fair play-vereiste houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dat geldt ook als het om klachtbehandeling gaat. In deze zaak gaat het om de klachtbehandeling door een derde, die werkzaamheden verricht die uit wet- en regelgeving voortvloeien. In dat geval kan niet worden voorbijgegaan aan de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van die werkzaamheden of met de desbetreffende organisatie een overeenkomst daartoe heeft gesloten.

Helaas moet worden geconstateerd dat de brieven van Connexxion niet aan de vereisten van DZS voldoen. Zo is verzoekster niet gehoord, ontvangt ze geen informatie over de getroffen maatregelen en ontbreekt de door DZS geëiste verwijzing naar DZS.

In zijn antwoord wijst de dienst erop dat het aantal klachten van verzoekster 0,7% van al haar ritten betreft. Daarmee lijkt de dienst te willen zeggen dat verzoekster slechts over een zeer gering percentage van de ritten heeft geklaagd. De dienst gaat dan voorbij aan verzoeksters mededeling dat ze zich niet serieus genomen voelt en steeds vaker ging afzien van het indienen van een klacht. Ook moet worden bedacht dat de AOV-gebruikers van dit vervoer afhankelijk zijn. Wie afhankelijk is van de dienstverlening van een organisatie, klaagt niet graag bij die organisatie. Dat is voor AOV-gebruikers niet anders.

Verder neemt de dienst als uitgangspunt het aantal ingediende klachten tegenover het totaal aantal ritten. Uit de informatie van DZS blijkt dat van de negen ingediende klachten twee klachten gegrond en zeven ongegrond zijn verklaard. Dit levert een geheel andere verhouding op.

standaardpassages

Uit een oogpunt van efficiency is te begrijpen dat een organisatie standaardpassages gebruikt. Wanneer echter een klant geregeld klachten indient, mag van de behandelende instantie enige alertheid worden verwacht wat betreft het antwoord dat naar de klant wordt gestuurd. Het is dan niet geloofwaardig om de klant er bijvoorbeeld op te blijven wijzen dat er maatregelen ter verbetering worden getroffen. Het gaat dan ook niet meer om gegrondheid of ongegrondheid van de klacht, maar om de beleving van de klant en de geloofwaardigheid van de organisatie. Bij geregeld klagende AOV-gebruikers zou Connexxion DZS een signaal moeten geven en op enig moment klachten van de klant ter behandeling naar DZS moeten sturen. Meerdere incidenten en herhaalde klachten over hetzelfde onderwerp zijn immers ook aanleiding om van een structurele situatie te spreken. Vast staat dat verzoekster in ongeveer 32 maanden negen klachten indiende. Dat betekent gemiddeld bijna ieder kwartaal een klacht; het blijkt volgens de informatie van DZS om herhaalklachten te gaan. In zo'n geval had Connexxion een signaal aan DZS horen te geven.

² artikel 9:36 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

horen

Daarbij komt ook dat uit niets blijkt dat verzoekster is gehoord. Dat een organisatie als Connexxion niet voor iedere klacht een hoorzitting belegt, kan de Gemeentelijke Ombudsman uit een oogpunt van efficiency en van de aard van de klachten billijken. Maar juist in een zaak als deze, waar sprake is van een klant die geregeld klaagt, is het van essentieel belang in het kader van de klachtbehandeling op enig moment contact met een klant op te nemen. Zo kan een oplossing voor de gerezen problemen worden gezocht en het vertrouwen van de burger in de vervoerder worden hersteld.

De ombudsman wijst erop dat hier ook een taak voor DZS had gelegen, wanneer de dienst op de hoogte zou zijn geweest van het aantal en het soort klachten dat verzoekster indient. Tijdens de hoorzitting kunnen zaken immers in breder verband aan de orde komen en het kan een stap op weg naar het herstel van (wederzijds) vertrouwen betekenen. Ook dat pleit voor een signaal van de vervoerder aan DZS.

(on)gegrond

Voorts wordt opgemerkt dat de antwoordbrieven van Connexxion niet vermelden of de klacht gegrond of ongegrond is, terwijl dit wel in het klachtenoverzicht van Connexxion is opgenomen. Dat betekent dat Connexxion een oordeel aan de klacht verbindt, waarvan de klant geen weet heeft. Bovendien is niet duidelijk waaraan Connexxion dit oordeel toetst. Dat vormt een extra belemmering om bij ontevredenheid contact met DZS op te nemen.

verwijzing

Bij de klachtbehandeling door organisaties die gemeentelijke taken uitvoeren, doet zich in het algemeen de vraag voor hoe de Algemene wet bestuursrecht adequaat kan worden toegepast. Dat spitst zich dan in het bijzonder toe op de rechtsbescherming van de klagende burger. DZS kiest ervoor bij ontevredenheid van de burger als tweedelijns klachtinstantie op te treden. Is de burger ook dan niet tevreden, dan kan hij zich ten slotte tot de Gemeentelijke Ombudsman wenden. Dit betekent dat de burger drie keer zou moeten klagen om bij de Gemeentelijke Ombudsman, als onafhankelijke instantie, terecht te kunnen. Deze keuze van DZS impliceert dus dat klachtbehandeling de vorm van een 'drietrapsraket' krijgt in plaats van de wettelijke voorziening in twee instanties. De onwenselijkheid hiervan stelde de ombudsman aan de orde in (de inleiding van) zijn jaarverslag 2008: Gemeente op afstand. Ook plaatste hij dit onderwerp als jaarplanonderzoek 2009 op de agenda en richtte daarbij zijn blik op de Dienst Zorg en Samenleven. De publicatie van dit rapport is voorzien voor het voorjaar van 2010.

Uitgaande van de huidige situatie merkt de Gemeentelijke Ombudsman het volgende op. Volgens de eisen die DZS aan behoorlijke klachtafhandelingsbrieven stelt, moet zo'n brief een verwijzing naar DZS bevatten. Vast staat dat de brieven van Connexxion een dergelijke passage niet bevatten. Uit de informatie van DZS blijkt niet dat de dienst Connexxion erop wijst dat dit wel dient te gebeuren. Integendeel, de dienst lijkt ermee akkoord te gaan dat Connexxion bepaalt of een verwijzing nodig is. Daarmee gaat zowel DZS als Connexxion eraan voorbij dat het aan de klager is om te bepalen of hij zich tot DZS wendt. Bovendien zal een klager zich niet tot DZS kunnen wenden, wanneer hij niet op de hoogte wordt gesteld van de mogelijkheid daartoe. Gezien bovengenoemde aspecten moet dan ook worden vastgesteld dat aan het fair play-vereiste niet is voldaan.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.