

**Van:** [redacted]@nationaleombudsman.nl>

**Verzonden:** 02-05-2022 14:37

**Aan:** [redacted]@bronckhorst.nl>

**Onderwerp:** Uitnodiging voor deelname aan het project Open Klachten

---

Beste [redacted]

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en als onderdeel van het Actieplan Open Overheid, voert Open State Foundation het project Open Klachten uit. De Nationale ombudsman neemt ook actief deel aan dit project. Het uiteindelijke doel is het bereiken van transparantie middels de ontwikkeling en implementatie van een standaard voor de publicatie van klachten als open data. Dit zal vervolgens bijdragen aan het verbeteren van het klachtbehandelingsproces en de publieke dienstverlening.

Het bijgevoegde startdocument licht dit nader toe, en bespreekt de verschillende informatiebehoeften van verschillende hergebruikers (klachtbehandelaars, bestuurders, burgers, journalisten, etc.) waarin de open klachtendata kan voorzien. Ook worden de vereisten besproken van de nieuwe Wet open overheid (Woo), die gaat verplichten tot de actieve openbaarmaking van de schriftelijke oordelen in klachtenprocedures. Het registreren en publiceren van klachten volgens onze Open Klachten Datastandaard, kan klachtbehandelaars in het kader van de Woo een hoop tijd en kosten besparen.

Op dit moment zijn wij bezig met het vormen van een groep van transparantie koplopers, die op basis van de bijgevoegde Open Klachten Commitment willen deelnemen aan het project. Dat wil zeggen: meedenken, deelnemen aan rondetafelgesprekken en uiteindelijk de standaard implementeren en hun ervaringen hiermee delen. Kopgroepdeelnemers hebben dus de kans om input te leveren die de uiteindelijk vorm en inhoud van de datastandaard en bijbehorend publicatieplatform bepaalt!

We hopen dat de gemeente Bronckhorst zo'n koploper wil zijn. In dat geval nodigen we jullie uit voor de volgende sessies:

- Rondetafelgesprek 1 (mei)- Commitment & kopgroep

- o Kennismaking

- o Bespreken en verankeren: de Open Klachten Commitment V.02, oftewel het doel en de focus van het project

- o Verkennen: Hoe open is klachtbehandeling nu? Wat is de aanvullende informatiebehoefte van klachtbehandelaars? Hoe verhoudt die behoefte zich tot de eisen van de Woo?

- Rondetafelgesprek 2 (begin juni) - Informatiebehoefte & registratie

- o Verkennen: Wat is een klacht, wanneer wordt iets behandeld via het formele klachtkanaal en hoe worden verschillende klachten geregistreerd? Welke thema-indeling hanteren klachtbehandelaars hierbij?

- o Verkennen: Welke data moet en kan wel en niet worden opgenomen in datastandaard? Welke bezwaren en obstakels brengen bepaalde informatiecategorieën met zich mee?

- Rondetafelgesprek 3 (eind juni) - Standaard & waardenlijst

- o Bespreken: de Open Klachten Datastandaard V.01 en Open Klachten Thema-waardenlijst V.01 (deze worden t.z.t. gedeeld)

- Na de zomer: nieuwe rondetafelgesprekken waarin o.a. de Open Klachten Datastandaard V.02 (met verwerkte input) besproken wordt, een plan opgesteld wordt voor implementatie van de standaard, en nagedacht wordt over pilots voor hergebruik van de data.

Bij interesse sturen we een datumprikker voor bovenstaande rondetafelgesprekken, en volgen ook de agenda's, achtergrondinformatie en te behandelen stukken. We horen graag van jullie via een reactie aan [REDACTED]

Met vriendelijke groet,

Mede namens [REDACTED] *projectleider Open State Foundation* en [REDACTED] *projectmedewerker Open State Foundation*.



## **nationale ombudsman**

**Nationale ombudsman**

T +31 70 356 [REDACTED]

M +31 6 [REDACTED]

E [REDACTED] [@nationaleombudsman.nl](mailto:[REDACTED]@nationaleombudsman.nl)

*Werkdagen: maandag t/m donderdag*

# Open Klachten

Commitment 2022

*V.02 - April 2022*

## Inleiding

In dit startdocument worden door de Nationale Ombudsman en Open State Foundation de ambities van het Open Klachten project geformuleerd. Zij voeren dit project uit in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het kader van het Actieplan Open Overheid (Actiepunt 13). Het uiteindelijke doel van het project is het verbeteren van het klachtbehandelingsproces en de publieke dienstverlening middels de ontwikkeling en implementatie van een standaard voor de publicatie van klachten als open data.

Voordat hiertoe de eerste stappen ondernomen kunnen worden, dient overeenstemming bereikt te worden over de antwoorden op de volgende vragen:

- 1. Per functie van open klachtendata: in welke informatiebehoefte, van welke hergebruikers, moet de data voorzien?*
- 2. In welke opzichten gaat deze behoefte verder dan de Woo-vereisten?*
- 3. Welke typen 'klachten' en onderdelen van de klachtprocedure moeten en kunnen we openbaar maken om in de informatiebehoefte te voorzien?*
- 4. Welke klachtenbehandelaars (koplopers) gaan (in eerste instantie) de standaard toepassen?*

In de hoofdstukken hieronder worden deze vragen achtereenvolgens behandeld. Onderaan het document worden de commitment en de voorlopige actiepunten voor 2022 samengevat.

De agenda's, onderwerpen en deelnemers van de brainstorms en panels die in dit document genoemd worden, zijn uitgewerkt in het document 'Opzet rondetafelgesprekken', dat gedeeld wordt met de klachtbehandelaars die deelnemen aan de kopgroep.

## 1. In welke informatiebehoefte, van welke hergebruikers, moet de data voorzien?

Transparantie is een doel op zich. Overheidsinformatie, die met belastinggeld gegenereerd wordt, is van iedereen. Klachteninformatie heeft ook de potentie van transparantie, maar om deze potentie te activeren is het essentieel om de functies van het openbaar maken van deze informatie te definiëren. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet alle toepassingen van open klachtendata voorspeld kunnen worden, en dat spontane ontdekkingen ook een belangrijke informatiebehoefte vormen. Hieronder worden een aantal potentiële toepassingen van klachtendata en bijbehorende groepen hergebruikers en informatiebehoeftes besproken.

### Het klachtproces verbeteren: van indiening tot behandeling tot oplossing

Een effectief klachtenbehandelingssysteem is bepalend voor de toegang tot recht en publieke dienstverlening. Een op de vijf burgers ervaart problemen met die toegang. Voor een effectief en behoorlijk klachtensysteem, dat rechtsproblemen oplost en fouten herstelt, is het niet voldoende dat de burger in theorie de mogelijkheid heeft om te klagen, oftewel dat er eerste- en tweedelijns klachteninstanties beschikbaar zijn die de wettelijke procedure doorlopen. Het is daarnaast noodzakelijk dat klachtbehandelaars consistent zijn in hun beslissingen en tegelijkertijd oog hebben voor individuele omstandigheden, beslissingen onderbouwen en op wet- en regelgeving baseren, termijnen niet overschrijden, en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur eerbiedigen. Transparantie is ten eerste een manier om klachtbehandelaars hiertoe aan te zetten: weten dat iedereen mee kan kijken stimuleert behoorlijk handelen. Ook kunnen overheden en journalisten, en de klachtinstantie zelf, klachtbehandelaars controleren en zo nodig ter verantwoording roepen.

Daarnaast kunnen klachtbehandelaars de data gebruiken om analyses uit te voeren: hoe lang duurt het proces gemiddeld in vergelijking met andere gemeenten? Hoe lossen andere klachteninstanties een bepaald probleem op? Op welke dossiers ervaren klachtbehandelaars vaak moeilijkheden? Wat is de meest voorkomende reden voor niet-ontvankelijkheidsoordelen? Hieruit kunnen lessen getrokken worden voor betere klachtenbehandeling.

**Hergebruikers:** Klachtbehandelaars, en met dezelfde reden overheden, politici, academici en journalisten.

**Informatiebehoefte:** Inzicht in en controle op het klachtproces (zowel preventief als curatief) en verbetering ervan.

#### **Acties:**

- **Brainstorm met klachtbehandelaars:** onder andere om meer zicht te krijgen op hun informatiebehoefte (zie verder Hoofdstuk 3).

Daarnaast is voor de toegang tot recht en remedie mogelijk bevorderlijk als burgers zicht hebben op de rechtsproblemen die andere burgers ervaren, en als zij zich kunnen oriënteren op het onderwerp van hun klacht. Het is daarom goed voor te stellen dat burgers baat hebben bij een platform en database waar gezocht kan worden binnen verschillende onderwerpen, gemeenten, rechtsgebieden et cetera. En waar een zoekterm vergelijkbare zaken van andere klagers bij andere instanties oplevert. Zodat de klager kan zien of andere burgers hetzelfde probleem ervaren, welke rechten hierbij komen kijken en welke argumenten door burgers, bestuursorganen en ombudsmannen aangevoerd worden.

Klagers hoeven niet met een juridisch onderbouwd verhaal aan te komen bij een klachtbehandelaar. Een burger moet zijn ongenoegen kunnen uitspreken of een probleem kunnen aankaarten, in welke vorm dan ook, waarna de klachtbehandelaar van het bestuursorgaan of de ombudsman samen met de klager zoekt naar een geschikte oplossing voor dit individuele geval. Dit is dus een noodzakelijkerwijs een open proces. Want hoewel twee burgers over eenzelfde gedraging van een bestuursorgaan kunnen klagen, kan het zijn dat beide een andere actie of uitspraak behoeven om de zaak met een goed gevoel af te sluiten. Hoewel zaken dus erg verschillen, kan inzicht in de klachten van anderen burgers helpen om hun gevoel te kunnen plaatsen of om hun vermoedens van een beklagenswaardige gedraging te bevestigen. En daarnaast moet het handelen van bestuursorganen altijd voldoen aan de eerder genoemde beginselen van behoorlijk bestuur. Ondanks de individuele verschillen kunnen dossiers van andere klagers dus wel degelijk vergelijkingsmateriaal bieden.

**Hergebruikers:** Klagers (burgers, belangengroepen, rechtspersonen)

**Informatiebehoefte:** Aanknopingspunten, vergelijkingsmateriaal, argumenten, steun, et cetera.

**Acties:**

- **Burgerpanel:** om zicht te krijgen op welke problemen burgers ervaren met klachtbehandeling en hoe en in welke vorm open klachtendata hen zou kunnen helpen.
- **Advies inwinnen bij Pathfinders for Justice (SDG 16):** deze organisatie heeft ervaring met onderzoek naar de rechtsproblemen die burgers ervaren.

## Publieke dienstverlening verbeteren en de rechtsstaat versterken

Open klachtendata kan niet alleen bijdragen aan het oplossen van problemen binnen de klachtbehandeling, maar ook aan het verhelpen en voorkomen van de problemen *waarover* geklaagd wordt. De data is nodig om te verzekeren dat bestuurders verantwoordelijk gehouden worden wanneer zij fouten maken, en dat bestuursorganen daarnaast leren van gemaakte fouten.

Zoals BZK schrijft in de *Brochure intern klachtrecht*: “Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan [heeft] een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt

uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiency winst worden geboekt.”

En specifiek over het gebruik van een standaard voor registratie en openbaarmaking, schrijft het RDDI in de [Handreiking Open by design - schriftelijke oordelen in klachtenprocedures](#): “In de toekomst kunnen ook vormen van patroonherkenning worden ingezet, bijvoorbeeld over veelvoorkomende klachten, of terugkerende bevindingen of conclusies. Het wordt makkelijker om inzicht te bieden via infographics, nieuws dwarsdoorsneden en overzichten. Dit draagt bij aan het versterken van het leervermogen.”

Analyse van de klachtendata kan dus duidelijk maken over welke overheidsdiensten en acties burgers ontevreden zijn: wat de meest beklagde problemen en vaakst gemaakte fouten van overheden zijn, maar ook welke oplossingen en veranderingen burgers graag zien.

**Hergebruiker:** Bestuursorganen, journalisten, maatschappelijke organisaties, academici, politici

**Informatiebehoefte:** Inzicht in en verbetering van de publieke diensten en rechtshandhaving (en daarmee klachten voorkomen)

#### **Acties:**

- **Brainstorms met maatschappelijke stakeholders:**

Gesprekken voeren met journalisten, wetenschappers, maatschappelijke organisaties, et cetera, om te verkennen:

- Wat is de informatiebehoefte van deze partijen en welke potentiële toepassingen van open klachtendata zien zij?
- Welke obstakels ervaren zij op dit moment door de geslotenheid?

## Doelgroepenbeleid en patronen van uitsluiting herkennen

Deze laatste categorie van potentiële toepassingen van open klachtendata achten de initiatiefnemers niet direct relevant voor de eerste fase van het Open Klachten project. We bespreken deze categorie echter wel, omdat we in ieder geval voornemens zijn om in een latere fase van het project met klachtbehandelaars en de Autoriteit Persoonsgegevens te onderzoeken welke obstakels mogelijk gepaard gaan met het openbaar maken van de hiervoor benodigde datavelden. De informatiebehoefte in kwestie is de klager ‘leren kennen’, aan de hand van demografische gegevens, zoals gender, leeftijd en woonplaats. Weten wie waarover klaagt, zou interessante analyses mogelijk kunnen maken.

Daarnaast kan het inzicht bieden in wie er *niet* klaagt. De Nationale Ombudsman geeft aan dat binnen de organisatie een doelgroepenbeleid ontwikkeld is om te zorgen dat zoveel mogelijk mensen goed terecht komen als ze een klacht hebben, en dat andere organisaties ook regelmatig burgers doorverwijzen die de Nationale Ombudsman niet zelfstandig wisten te vinden. Het kan echter nog steeds voorkomen dat bepaalde doelgroepen ontbreken in de klachtenregistratie, van zowel ombudsmannen als gemeenten. Zo kwam de Nationale Ombudsman middels een onderzoek achter

dat vijf doelgroepen hen onvoldoende wisten te vinden: jongvolwassenen, migranten en vluchtelingen, zelfstandigen, alleenstaande/jonge ouders, en oudere mantelzorgers/alleenstaande ouderen. De registratie en publicatie van achtergrondinformatie over klagers, zou iedere klachtbehandelaar inzicht geven in hun (ontbrekende) doelgroepen. Wanneer er sprake is van een bepaald probleem, op een bepaalde plaats, waarover een bepaalde groep (bijvoorbeeld ouderen) 'zou moeten' klagen maar niet klaagt, kan dit middels demografische data gedetecteerd worden.

Daarnaast zou informatie over de migratieachtergrond van de klager kunnen bijdragen aan het signaleren van patronen van ongelijke behandeling en discriminatie. Om deze reden registreren sommige buitenlandse klachtbehandelaars bijvoorbeeld of het om een minderheidsgroepering gaat. Zo registreert de Ombudsman van Montréal of een klager Arabisch, zwart, Latijns-Amerikaans, Aziatisch, etc. is. Het is echter aannemelijk dat hier ethische en privacy gerelateerde bezwaren tegen bestaan.

Nationaliteit en afkomst wordt momenteel dus niet geregistreerd door klachtbehandelaars en dat geldt ook voor andere demografische gegevens als leeftijd en gender. De Nationale Ombudsman geeft aan enkel postcode en plaats te registreren (naast persoonsgegevens, zoals iemands naam, die sowieso niet gepubliceerd worden). Mogelijk zijn er klachtbehandelaars die meer informatie registreren, maar voor de eerste fase van het Open Klachten project heeft dit geen prioriteit. Voor nu wordt het registreren en publiceren van demografische gegevens daarom geparkeerd, maar we noteren wel enkele actiepunten om de mogelijkheden later in het project te onderzoeken.

**Hergebruiker:** Bestuursorganen, klachtbehandelaars, journalisten, politici, maatschappelijke organisaties, academici.

**Informatiebehoefte:** De klager achter specifieke klachten leren kennen, gebrek aan toegang tot het klachtproces onder bepaalde klagers signaleren, plus patronen van discriminatie en uitsluiting binnen de publieke dienstverlening, rechtshandhaving en de klachtenbehandeling herkennen en aanpakken.

#### **Acties:**

- **Hergebruikers panel:** In het eerder genoemde panel onderzoeken of deze informatiebehoefte er überhaupt is.
- **In gesprek met buitenlandse ombudsmannen** die wel demografische/minderheids gegevens registreren: waarom doen zij dat, welke privacy overwegingen komen erbij kijken, et cetera.
- **Overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens:** om de balans tussen openbaarmaking en privacy waar het gaat om klachten helder te krijgen. Bijvoorbeeld door een aantal casussen voor te leggen. Niet alleen de AP's kijk op demografische gegevens, maar sowieso om na te denken over anonimisering van klachten.



## 2. In welke opzichten gaat de informatiebehoefte verder dan de Woo-vereisten?

Om te voorzien in de hierboven geformuleerde informatiebehoeften, is openheid vereist die verder gaat dan de eisen die de nieuwe [Wet open overheid](#) (Woo) stelt aan de actieve openbaarmaking van klachtendata. Hieronder wordt ingegaan op de vereisten van de Woo, zodat duidelijk wordt dat deze raamwerk vormen waarop dit project kan voortbouwen, maar dat de ambities van het project verder reiken. In Hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op welke informatie, naast de datavelden waartoe te Woo verplicht, volgens ons openbaar gemaakt moet worden voor waardevolle kwalitatieve en kwantitatieve analyses.

### Toepassingsbereik Woo

De Woo is van toepassing op alle bestuursorganen, maar ook op de Nationale Ombudsman en de ombudsmannen ingesteld krachtens de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet of Wet gemeenschappelijke regelingen, oftewel alle lokale ombudsmannen. De Woo gaat verplichten tot actieve openbaarmaking van bepaalde overheidsinformatie, waaronder ‘de schriftelijke oordelen in klachtenprocedures’.

### Inwerkingtreding en vereiste snelheid

De schriftelijke oordelen moeten binnen twee weken na dagtekening gepubliceerd moeten worden. De wet zal op 1 mei 2022 in werking treden, met uitzondering van de verplichtingen voor actieve openbaarmaking. Deze zullen gefaseerd in werking treden op een nader te bepalen tijdstip. Klachten vallen in categorie/fase 3: documenten die nog niet openbaar zijn, waarbij het volume hoog is en die (persoons)gegevens van derden bevatten en daarom zorgvuldig voorbereid moeten worden. Op moment van schrijven is de voorgestelde fasering voor deze categorie: actieve openbaarmaking verplicht vanaf 1 januari 2025 (kerndepartementen) of 1 januari 2027 (agentschappen en ZBO's).

Dat uiteindelijk alle bestuursorganen en ombudsmannen moeten overstappen op publicatie van de klachtoordelen, staat in ieder geval vast. Voor klachtenbehandelaars is het dus kosten- en tijdbesparend om de standaard over te nemen: dan hoeven ze niet allemaal zelf het wiel uit te vinden. Zoals het RDDI schrijft in haar handreiking: “De verplichting tot snelle openbaarmaking biedt nauwelijks ruimte voor ‘end of pipe-oplossingen’. Open by design lijkt daarbij een logisch en kosteneffectief uitgangspunt.”

### Verplichte onderdelen en publicatiewijze

De Woo verplicht dus enkel tot openbaarmaking van de schriftelijke oordelen in klachtprocedures, als bedoeld in titel 9.1 van de Awb. Dit is echter niet voldoende om in de besproken informatiebehoeftes te voorzien. Zo wordt op deze manier geen informatie verschaft over het proces van de klachtbehandeling en worden informele, oftewel niet-schriftelijk klachten - het overgrote deel

- niet gepubliceerd. Daarnaast is het voor betekenisvolle analyse bijvoorbeeld wenselijk om klachten te koppelen aan een lijst van onderwerpen of beleidsterreinen. Stap 3 (hieronder) bespreekt daarom welke overige onderdelen van de klachtprocedure we openbaar willen en kunnen maken.

Ook stelt de Woo eisen aan de publicatiewijze. De wet (artikel 3.3 lid 2 onder l en 3.3A lid 3) geeft overheden de keuze tussen het integraal publiceren van afzonderlijke oordelen en het bijhouden van overzichten. Zoals het RDDI aangeeft in de handreiking: overzichten maken analyse en vergelijking makkelijk, maar de vereiste bewerkingsslag kost tijd, plus overzichten brengen een risico op versluiering mee. Oftewel: onduidelijkheid en minder ruimte voor details over de precieze aard van de gedraging en de klacht en helemaal geen informatie over de procedure en bijkomende omstandigheden.

Aangezien ook die informatie beschikbaar en herbruikbaar moet zijn, heeft het publiceren van individuele oordelen daarom voorkeur. Het RDDI noemt als nadeel daarvan 'ondoorzichtigheid voor het grote publiek', omdat 'honderden losse PDF-bestanden doorgespit moeten worden', maar door het introduceren van de standaard en publicatie in een machine-leesbaar bestandsformaat kan herbruikbaarheid gegarandeerd worden. De Woo verplicht dus niet tot actieve openbaarmaking in *machineleesbaar* formaat, maar dit is wel noodzakelijk om te kunnen voorzien in de besproken informatiebehoeften. We streven daarom naar het ontsluiten van afzonderlijke oordelen middels de vaste datavelden van de standaard.

Integraal publiceren betekent dus dat ieder oordeel in zijn geheel gepubliceerd wordt. Overzichten daarentegen moeten in ieder geval bevatten:

- De datum van ontvangst van de klacht
- Het betrokken organisatieonderdeel
- De functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd
- De omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is
- De bevindingen
- Het oordeel
- De conclusies
- De dagtekening van het oordeel

Bestuursorganen mogen in overzichten vergelijkbare klachten betreffende een organisatieonderdeel gecombineerd weergeven, als ook het oordeel en de conclusies vergelijkbaar zijn. In plaats van de datum en dagtekening wordt dan het aantal oordelen per maand vermeld.

Wanneer de Woo in werking treedt, worden overheden en de Nationale Ombudsman verplicht om bij de actieve openbaarmaking gebruik te maken van Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). Momenteel is het gebruik hiervan al mogelijk via een pilotversie. Voor PLOOI-compatibiliteit moet bijvoorbeeld rekening gehouden worden met het bestandsformaat waarin gepubliceerd wordt en de aanlevering aan het platform (automatisch, handmatig, of via een eigen API).

De technische vereisten moeten zich nog verder uitkristalliseren, maar in de [technische vereisten handreiking](#) (voorlopige versie) wordt al wel de volgende metadata genoemd:

- Verplicht: Identifier; URL; Titel; Documentsoort (conform gestandaardiseerde waardenlijst); Publicatiedatum; Verantwoordelijke organisatie; Taal; Thema's (conform gestandaardiseerde waardenlijst).
- Optioneel: zoals een inhoudsindicatie, alternatieve identificatie, en organisatie-specifieke metadata. Hier kunnen dus eventueel datavelden aan toegevoegd worden uit onze datastandaard.

### Acties:

- **Brainstorm met klachtbehandelaars:** Het is voor overheden aantrekkelijk om de kant-en-klare datastandaard te implementeren, aangezien dit kosteneffectief is in het kader van de Woo, maar als deze standaard verder gaat dan de Woo-vereisten, dienen ombudsmannen en bestuursorganen overtuigd te worden van het belang hiervan. Tijdens de genoemde brainstorm met klachtbehandelaars kan hierover nagedacht worden.
- **Handreiking opstellen:** Uiteindelijk streven we, eventueel in een latere fase van het project, naar de publicatie van een handreiking (en ander communicatiemateriaal), waarin niet enkel het belang van open klachtendata uiteengezet wordt, maar ook een stappenplan voor implementatie van de standaard en de eerste ervaringen van de kopgroep klachtbehandelaars gedeeld worden.
- **Formuleren van de route richting PLOOI-compatibiliteit,** eventueel samen met de technische afdeling van PLOOI.

### 3. Welke typen ‘klachten’ en onderdelen van de klachtprocedure moeten en kunnen we openbaar maken om in de informatiebehoefte te voorzien?

Aangezien klachten een schat aan informatie bevatten, die vele soorten hergebruik mogelijk maakt, is het dus wenselijk om te streven naar verdergaande openbaarmaking dan de Woo vereist. In dit onderdeel onderzoeken en formuleren we welke klachten, onderdelen en overige informatie we in de datastandaard willen opnemen.

#### Zowel eerstelijns als tweedelijnsklachten

Aan een externe (tweedelijns) klacht gaat normaliter altijd een interne (eerstelijns) klacht vooraf. Deze moeten in samenhang gepubliceerd worden. Daarom richt dit project zich op het publiceren van deze klachten in samenhang. We zullen onderzoeken of we de eerstelijns klacht het beste afzonderlijk kunnen publiceren, om vervolgens te linken aan de tweedelijns, of dat het beter is om de eerstelijns klacht als onderdeel (‘voorprocedure’) van die tweedelijns klacht openbaar te maken. Er zijn op dit moment geen identifiers of codes die worden gebruikt om klachten bij de ombudsmannen te koppelen aan die van de gemeente: dit zou dus eventueel in de registratiesystemen opgenomen moeten worden.

In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat er geen eerstelijns klacht voorafgaat aan behandeling door een ombudsinstantie: als het interne klachtproces niet volgens de regels van de Awb verloopt, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan de klacht niet formeel in behandeling neemt of termijnen worden overschreden. En als er sprake is van een spoedeisend belang, bijvoorbeeld omdat er een deurwaarder aan te pas komt. Het is belangrijk dat de datastandaard de mogelijkheid biedt om dergelijke afwijkingen in de procedure aan te geven. Dit is meegenomen in het kopje ‘aanvullende informatie’ hieronder.

#### Alleen formele of ook informele klachten?

Formele klachten zijn de klachten die formeel worden afgedaan, en dus worden geregistreerd volgens Hoofdstuk 9 van de Awb. Dit gebeurt dus bij alle ombudsmannen en bestuursorganen op dezelfde manier, en daarom zal het ontsluiten van deze data relatief (!) eenvoudig zijn.

Veel klachten worden echter informeel afgedaan, bijvoorbeeld telefonisch. Dit aantal is over het algemeen vele malen groter dan het aantal formele klaagschriften en behandelingen. De inhoud en kwantiteit van deze informele klachten zijn relevant voor de evaluatie en verbetering van zowel het klachtbehandelingsproces als de publieke dienstverlening waarover geklaagd wordt. Echter, vanwege de kwantiteit en de snelheid waarmee deze klachten vaak opgelost worden, registreren niet alle klachtbehandelaars (zoals de Nationale Ombudsman) deze informele afdoeningen. Wel zal er (bijna) altijd een notitie gemaakt worden, maar er bestaat hoe dan ook geen eenduidige registratiemethode. We moeten in de komende fase van het project dus onderzoeken hoe en in hoeverre informele

klachten gedocumenteerd worden door ombudsmannen en bestuursorganen. Vervolgens moeten we beslissen of het wenselijk en haalbaar is om deze te publiceren als open data, en om klachtbehandelaars bij ieder telefoontje te laten registreren: wat werd er gevraagd en wat hebben we eraan gedaan? Dit zou dus betekenen dat we verder gaan dan de Woo, aangezien er geen schriftelijk oordeel is bij informele klachten.

Omdat informele klachtendata dus nog niet direct ontsloten kan worden, committeren we ons in deze fase van het project enkel aan de publicatie van formele klachten, maar we zijn wel voornemens om met de deelnemende partijen te onderzoeken of en hoe we in de toekomst naar openbaarmaking van informele klachten kunnen streven en hoe we de registratiecultuur hierop kunnen inrichten.

## Welke onderdelen van de klachtprocedure?

De Woo verplicht dus enkel tot publicatie van het schriftelijke oordeel, maar dat is slechts de uitkomst van een klachtprocedure. Het proces bestaat uit veel meer onderdelen, zoals het klaagschrift zelf, het rapport wanneer er een onderzoek heeft plaatsgevonden, de stukken en verslagen van hoorzittingen, of het advies van een adviseur of adviescommissie wanneer een bestuursorgaan deze ingeschakeld heeft. De Nationale Ombudsman acht het op grond van privacy overwegingen problematisch om dergelijke documenten ook openbaar te maken. Dergelijke informatie kan echter momenteel vaak met een informatieverzoek bij de gemeente of via een Wob/Woo-verzoek worden opgevraagd en na anonimisering verkregen worden. Daarom zetten we in op actieve openbaarmaking van zoveel mogelijk van deze documenten. Om meer zicht te krijgen op de haalbaarheid hiervan, zullen we onderzoek doen naar de betekenis van de AVG voor de verschillende documenten, en de mogelijke administratieve last die anonimisering meebrengt voor gemeenten.

Wel kunnen we aanvullende datavelden creëren, naast de inhoud van het oordeel en de overige datavelden waartoe de Woo verplicht, om het oordeel en de procedure te duiden. Hieronder wordt opgesomd welke aanvullende informatie we - op moment van schrijven - hopen te publiceren middels de datastandaard.

## Aanvullende informatie

Hieronder bespreken we welke overige informatie we willen meenemen in de standaard, naast de data die de Woo vereist en eventueel de hierboven genoemde onderdelen van de klachtprocedure. Welke data willen en kunnen we klachtbehandelaars vragen om te registreren (als dit nog niet gebeurt) en openbaar te maken? Welke informatie draagt nog meer bij aan het vervullen van de beoogde informatiebehoeften en het mogelijk maken van betekenisvolle (kwantitatieve en kwalitatieve) vergelijking en analyse?

De antwoorden op deze vragen kunnen later in het project aangepast en aangevuld worden. Wel hebben we alvast nagedacht over de behoeften en mogelijkheden. Hieronder worden een paar voorbeelden gegeven van categorieën gewenste aanvullende klachtendata.

- **De ontvangswijze van de klacht:** Hoe een klacht is binnengekomen bij het bestuursorgaan of de ombudsman. Bijvoorbeeld: brief, telefoon, e-mail, digitaal klachtenformulier, kantoor op afspraak, kantoor spreekuur. Dit is waardevolle informatie, vooral voor de bestuursorganen en ombudsmannen zelf, en er zijn weinig obstakels verbonden aan het registreren en publiceren ervan.
- **Het onderwerp/thema van de klacht:** Iedere organisatie, gemeente en departement heeft te maken met andere soorten klachten, en zoals te zien is in de verplichte jaarlijkse rapportages burgerbrieven (die lijstjes bevatten met de meest voorkomende klachten) hanteren ze allemaal verschillende onderwerp-categorieën. We willen tot een overkoepelende lijst te komen, zodat klachten op onderwerp gerangschikt en vergeleken kunnen worden.
- **Toepasselijke wet- en regelgeving**
- **De oorzaak van de klacht:** Dit beveelt de Australische ombudsman bijvoorbeeld aan in een 'better practice'-[publicatie](#). De ombudsman geeft als voorbeelden van oorzaken: vertraging, inactiviteit, onbeleefdheid. Ook de [Ierse Ombudsman](#) geeft in haar publicaties wijst per case de gestandaardiseerde reden van de klacht (de geboden hulp, gebrek aan reactie, vertraging, een boete, afwijzing of omvang van een subsidie, etc).
- **Verloop van de procedure:** deze informatie wordt o.a. aanbevolen door de RDDI. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan datavelden als termijnoverschrijding (zoals bedoeld in art. 9:11 Awb). Dit kan dan beantwoord worden met ja/nee. Het opgeven van een reden voor termijnoverschrijding zou wenselijk zijn, maar niet realistisch: dit zal vrijwel altijd afgedaan worden als 'drukke', 'ziekte' of iets dergelijks. Dit zal geen inzicht bieden in het daadwerkelijke capaciteitsgebrek of de coördinatieproblemen die eraan ten grondslag liggen. Wel kan aangevinkt worden of de klager op de hoogte gesteld is van de termijnoverschrijding. Ook kan bij procedurele data dus aangegeven worden (bij tweedelijns klachten) of sprake was van een eerstelijns klacht, en zo niet, de reden daarvoor (spoedeisend, termijnoverschrijding, of ander falen van het bestuursorgaan).
- **Klacht uitkomst/conclusie:** naast het inhoudelijke oordeel, een lijst met standaard waarden om data-analyse te vergemakkelijken. Bijvoorbeeld onbevoegd, niet-ontvankelijk, onderzocht (en dan: gegrond, deels gegrond, ongegrond).
- **Wijze van afhandeling:** bijvoorbeeld bij ombudsmannen: aanbeveling, interventie, bemiddeling. En bij bestuursorganen: excuses, opheldering, herstel, nieuw besluit, besluit vernietigd, specifieke actie etc. Het IRM van het OGP, heeft in haar [beoordeling](#) van het Actieplan Open Overheid, in het bijzonder aanbevolen om de genomen herstelmaatregelen op te nemen in de publicatiestandaard. Hiervoor zouden we in kaart moeten brengen welke soorten besluiten en herstelacties er zijn, en of het mogelijk en noodzakelijk is om dit tot een gestandaardiseerde lijst terug te brengen.
- **Klager tevredenheid na afhandeling/vervolgcommunicatie:** zoals toegelicht onder Stap 1.

- **Informatie over de klager:** dit komt bijvoorbeeld terug in de publicatie van de Australische ombudsman en in de datasets van de Canadese Ombudsman van Montréal. Hierbij kunnen we denken aan type klager (individu/groep/rechtspersoon), demografische gegevens (gender, leeftijd, autochtoon, woonplaats), kwetsbaarheid/toegankelijkheid (zoals dakloosheid, huiselijk geweld, geïsoleerd, etc.) en zoals eerder genoemd het behoren tot een minderheidsgroepering. Zoals gezegd, gaan we de wenselijkheid en haalbaarheid van het registreren en publiceren van deze informatie eerst nader onderzoeken.

Bovenstaande categorieën informatie hebben we al vertaald naar datavelden ('attributen') in een eerste versie van de Open Klachten Datastandaard, die daarnaast nog meer attributen en ook metadata omvat. Die eerste versie wordt gedeeld met de klachtbehandelaars die deelnemen aan de kopgroep, en in de onderstaande brainstorms samen met hen uitgebreid en aangepast. Kopgroepdeelnemers hebben dus de kans om de vorm en inhoud van deze standaard (mede) te bepalen.

### Acties:

- **Brainstorms met klachtbehandelaars:** casussen voorleggen om antwoord te krijgen op de vraag 'wat is een klacht, wanneer wordt iets behandeld via het formele klachtkanaal en hoe worden verschillende klachten geregistreerd?' Ook kunnen we tijdens deze brainstorms zicht krijgen op bezwaren tegen/obstakels bij openbaarmaking van bepaalde onderdelen van de klachtprocedure en op de mogelijkheden en bereidheid ten aanzien van de publicatie van aanvullende data. Zo hanteren alle lokale overheden verschillende namen voor hun diensten, dus zullen we in overleg tot ongeveer 10 tot 15 werkvelden moeten komen, waar ze de klachten over hun diensten onder kunnen verdelen. Daarnaast zullen we de indeling baseren op onderzoek dat we verrichten naar de klachtenrapportages van gemeenten en ombudsmannen, waarin hun verschillende categorisering gevonden kunnen worden.
- **Overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens:** advies inwinnen over welke anonimisering de informatie uit verschillende onderdelen van de klachtprocedure vereist.
- **Introductiesessie:** Wat is een semantische/technische open datastandaard en wanneer, waarom en hoe werkt dit?
- **Opstellen semantische standaard.**
- **Bepalen van de API-specificaties:** aan de hand van de semantische standaard.
- **Formuleren technische standaard** (opstellen informatiemodel) en consultatie met de IT afdelingen van de ombudsmannen, of de persoon/afdeling bij de ombudsman of gemeente die verantwoordelijk is voor registratie van de klachten (via IT of anders).
- **Ontwikkelen eerste versie van de Open Klachten Datastandaard.**
- **Publieke consultatie** over de eerste versie en de resultaten hiervan verwerken.
- **Einddoel: publiceren van de Open Klachten Datastandaard.**

## Kwantitatieve en kwalitatieve data

Alle groepen hergebruikers, en in het bijzonder voor degenen zonder data-vaardigheden (zoals de meeste burgers), zijn gebaat bij datavisualisatie. Daarom is het doel om uiteindelijk een centraal dashboard te ontwikkelen met kwantitatieve en statistische visualisaties, bijvoorbeeld per gemeente, per thema en (indien mogelijk) per demografische groep. Op dit platform wordt dan ook gelinkt naar de onderliggende ruwe data en worden de afzonderlijke oordelen aangeboden.

### Acties:

- **Competitors en best-practice analyses:** wat kunnen we leren van (buitenlandse) organisaties, overheden of ombudsmannen? Zoals de Ombudsman van Ierland die [casebooks](#) uitbrengt, de Australische Ombudsman die best-practice [handreikingen](#) publiceert met aanbevelingen voor openheid en een digitaal registratiesysteem, de Canadese Ombudsman van Montreal die [datasets](#) publiceert in het nationale open dataportaal, en de Tsjechische Ombudsman die een [database](#) met uitgebreide zoekmachine aanbiedt met alle individuele zaken.
- **Einddoel: ontwerpen en inrichten van een publicatieomgeving** voor de klachtendata, e.g. een dashboard of webomgeving (bij de Nationale Ombudsman).



## 4. Welke klachtenbehandelaars gaan (in eerste instantie) de standaard toepassen?

Op bovenstaande vraag wordt in de eerste helft van 2022 een antwoord gevormd. De Nationale Ombudsman en Open State Foundation vormen op dit moment een groep van transparantie koplopers, die op basis van de onderliggende commitment willen deelnemen aan het Open Klachten project. Dat wil zeggen: meedenken, deelnemen aan rondetafelgesprekken en uiteindelijk de standaard implementeren en hun ervaringen hiermee delen. Om de standaard vorm te geven en te toetsen, maar ook om het goede voorbeeld te geven en de standaard onder de aandacht te brengen bij andere klachtbehandelaars. De eindversie van dit document wordt uitgebreid met de uiteindelijke lijst van deelnemers.

### Acties:

- **Einddoel: integratie van de Open Klachten Datastandaard** door de Nationale Ombudsman en een aantal bestuursorganen en lokale ombudsmannen.

## Samenvatting commitment

Hieronder wordt per hoofdstuk/deelvraag een samenvatting gegeven.

### 1. Per functie van open klachtendata: in welke informatiebehoefte, van welke hergebruikers, moet de data voorzien?

**Functie:** Het klachtproces verbeteren van indiening, tot behandeling, tot oplossing.

**Hergebruikers + informatiebehoefte:**

- Klachtbehandelaars (en met dezelfde reden overheden, politici, academici en journalisten) → Inzicht in en controle op het klachtproces (zowel preventief als curatief) en verbetering ervan.
- Klagers → Aanknopingspunten, vergelijkingsmateriaal, argumenten, steun.

**Functie:** Publieke dienstverlening verbeteren en de rechtsstaat versterken

**Hergebruikers:** Bestuursorganen, journalisten, maatschappelijke organisaties, academici, politici.

**Informatiebehoefte:** Inzicht in en verbetering van de publieke diensten en rechtshandhaving (en daarmee klachten voorkomen).

**Functie:** Doelgroepenbeleid en patronen van uitsluiting herkennen.

**Hergebruiker:** Klachtbehandelaars, bestuursorganen, journalisten, maatschappelijke organisaties, academici, politici.

**Informatiebehoefte:** De klager achter specifieke klachten leren kennen, gebrek aan toegang tot het klachtproces onder bepaalde klagers signaleren, plus patronen van discriminatie en uitsluiting binnen de publieke dienstverlening, rechtshandhaving en de klachtenbehandeling herkennen en aanpakken.

### 2. In welke opzichten gaat deze behoefte verder dan de Woo-vereisten?

Samengevat, houdt de Woo het volgende in:

- De wet geldt voor alle klachtbehandelaars (bestuursorganen en ombudsmannen).
- De wet gaat verplichten tot actieve openbaarmaking van alleen de *schriftelijke oordelen in klachtprocedures*.
- De wet treedt gefaseerd in werking vanaf 1 mei 2022 en naar verwachting zal de klachten informatiehuishouding in 2025 op orde moeten zijn.
- De oordelen moeten binnen twee weken na dagtekening gepubliceerd worden.

- Overheden en ombudsmannen hebben de keuze tussen het publiceren van de afzonderlijke oordelen of het bijhouden van overzichten. Aangezien afzonderlijke oordelen meer ruimte laten voor details, procedurele informatie en bijkomende omstandigheden, streven we naar het ontsluiten van afzonderlijke oordelen middels de vaste datavelden van de standaard.
- Overzichten moeten in ieder geval bevatten: datum van ontvangst, betrokken organisatieonderdeel, functiebenaming beklagde, omschrijving van beklagde gedraging, de bevindingen, het oordeel, de conclusies, de dagtekening.
- De Woo stelt geen eisen in het kader van machine-leesbaarheid, maar dit is vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel van onze datastandaard.
- De actieve openbaarmaking moet (ook) via PLOOI plaatsvinden. De technische vereisten moeten zich nog uitkristalliseren.

### 3. Welke typen 'klachten' en onderdelen van de klachtprocedure moeten en kunnen we openbaar maken om in de informatiebehoefte te voorzien?

We streven naar verdergaande openbaarmaking dan de Woo vereist. Middels de standaard gaan we de volgende informatie publiceren:

- Eerstelijns en tweedelijns klachten, in samenhang.
- Om te beginnen alleen formele klachten, maar we onderzoeken de mogelijkheden rondom de registratie en publicatie van informele klachten.
- Zoveel mogelijk van de documentatie uit de klachtprocedure, naast het schriftelijk oordeel.
- Aanvullende informatie, zoals: ontvangswijze van de klacht, onderwerp van de klacht, toepasselijke wet- en regelgeving, oorzaak van de klacht, verloop van de procedure, klacht uitkomst, wijze van afhandeling, klager tevredenheid, informatie over de klager.

## Actiepunten

- **Brainstorms met klachtbehandelaars:**
  - Om hun informatiebehoefte in kaart te brengen.
  - Om zicht te krijgen op de bereidheid om verder te gaan dan de Woo, en om te onderzoeken hoe bestuursorganen het beste overtuigd kunnen worden van het belang daarvan.
  - Om casussen voor te leggen waarmee we antwoord krijgen op de vraag 'wat is een klacht, wanneer wordt iets behandeld via het formele klachtkanaal en hoe worden verschillende klachten geregistreerd?'
  - Om zicht krijgen op bezwaren tegen/obstakels bij openbaarmaking van bepaalde onderdelen van de klachtprocedure en op de mogelijkheden en bereidheid ten aanzien van de publicatie van aanvullende data. En om input te krijgen voor de gestandaardiseerde onderwerpenlijst waarmee we klachten gaan indelen.
- **Burgerpanel:** om zicht te krijgen op welke problemen burgers ervaren met klachtbehandeling en hoe en in welke vorm open klachtendata hen zou kunnen helpen.
- **Brainstorms met maatschappelijke stakeholders:**

Gesprekken voeren met journalisten, wetenschappers, maatschappelijke organisaties (zoals Pathfinders for Justice), et cetera, om te verkennen:

  - Wat is de informatiebehoefte van deze partijen en welke potentiële toepassingen van open klachtendata zien zij?
  - Welke obstakels ervaren zij op dit moment door de geslotenheid?
- **Competitors en best-practice analyses:** wat kunnen we leren van (buitenlandse) organisaties, overheden of ombudsmannen? Eventueel ook in gesprek met buitenlandse ombudsmannen die wel demografische/minderheids gegevens registreren: waarom doen zij dat, welke privacy overwegingen komen erbij kijken, et cetera.
- **Overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens:** om de balans tussen openbaarmaking en privacy helder te krijgen (bv. waar het gaat om demografische gegevens en de verschillende onderdelen van de klachtprocedure), en advies in te winnen over anonimisering.
- **Introductiesessies:** wat is een semantische/technische open datastandaard en wanneer, waarom en hoe werkt dit?
- **Opstellen semantische standaard.**
- **Bepalen van de API-specificaties** aan de hand van de semantische standaard.
- **Formuleren technische standaard** (opstellen informatiemodel) en **consultatie met de IT afdelingen van de ombudsmannen als leveranciers.**
- **Ontwikkelen eerste versie van de Open Klachten Datastandaard.**
- **Publieke consultatie** over de eerste versie en de resultaten hiervan verwerken.
- **Publiceren van de Open Klachten Datastandaard.**
- **Het ontwerpen en inrichten van een publicatieomgeving** voor de klachtendata, e.g. een dashboard of webomgeving (bij de Nationale Ombudsman).

- **Formuleren van de route richting PLOOI-compatibiliteit**, eventueel samen met de technische afdeling van PLOOI.
- **Integratie van de Open Klachten Datastandaard door de stuurgroep.**

In latere fases van het project:

- **Pilot uitvoeren:** waarbij de data wordt gebruikt om een specifiek probleem aan te pakken.
- **Handreiking opstellen:** om het belang van open klachtendata duidelijk te maken, een stappenplan voor implementatie van de standaard te geven, en om de eerste ervaringen en geleerde lessen van de kopgroep van klachtbehandelaars te delen.
- **Publicaties en ander communicatiemateriaal opstellen** over de (tussentijds) behaalde resultaten en opgeleverde producten.
- **Deelnemen en bijdragen aan (internationale) evenementen** om uitkomsten en vorderingen binnen Open Klachten te presenteren en communiceren.

De agenda's, onderwerpen en deelnemers van de brainstorms en panels die in dit document genoemd worden, zijn uitgewerkt in het document 'Opzet rondetafelgesprekken', dat gedeeld wordt met de klachtbehandelaars die deelnemen aan de kopgroep.