

Vergaderjaar 2010–2011

32 654

Verslag van de Nationale ombudsman over 2010

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2011

Op 16 maart 2011 heeft de Nationale ombudsman zijn jaarverslag over 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Gezien de thematiek van de algemene beschouwingen in het verslag, was het kabinet aanvankelijk van plan om een reactie daarop te geven in dezelfde brief waarin een standpunt wordt ingenomen over het onderzoek «Ervaringen met bezwaar». Dit werd uw Kamer op 19 april 2011 bericht². Naar aanleiding van het verantwoordingsdebat van 19 mei 2011 is besloten om een aparte reactie te geven op de algemene beschouwingen uit het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Deze brief strekt daartoe. Het kabinetsstandpunt over het genoemde onderzoek is u inmiddels op 7 juli toegestuurd.

1. Inleiding

Het jaarverslag heeft als titel «*Wat vindt u ervan? Reflectie op burger en overheid*». Deze titel verwijst naar het thema van de in het verslag opgenomen algemene beschouwingen. Daarin gaat de Nationale ombudsman in algemene zin in op de verhouding tussen overheid en burger en doet hij enkele aanbevelingen om die verhouding te verbeteren en vooral constructiever te maken. In dat verband vraagt hij speciaal aandacht voor een tweetal onderwerpen: de opstelling van de overheid tegenover mensen, met name in de sector zorg en het vermijden van juridische procedures (dejuridisering). Op de aanbevelingen op het terrein van de zorgsector heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) inmiddels gereageerd in de brief die zij u op 21 juni heeft toegestuurd³. De brief is verstuurd op verzoek van de Tweede Kamer. Naast de verstuurd brief heeft de minister van VWS de afgelopen tijd ook gesprekken gevoerd met de Nationale ombudsman over zijn aanbevelingen en de acties die de minister heeft ondernomen.

¹ Handelingen II 2010/11, nr. 61, item 4, blz. 31–32.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 654, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2010/11, 29 689, nr. 344.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de ontstane verhouding tussen burger en overheid. Daarna wordt ingegaan op het beleid van het kabinet dat betrekking heeft op de onderwerpen waarover de Nationale

ombudsman constatering en aanbevelingen doet. Tot slot wordt geëindigd met een reactie inzake het aantal bij de ombudsman ontvangen klachten.

2. De verhouding burger en overheid

Het thema dat de Nationale ombudsman voor zijn jaarverslag over 2010 heeft gekozen, spreekt het kabinet aan. De verhouding tussen burger en overheid is de afgelopen halve eeuw enorm veranderd en zal nog verder veranderen – *moeten* veranderen ook, omdat de legitieme verwachtingen van burgers veranderd zijn en omdat de beperkte beschikbaarheid van algemene middelen grenzen stelt aan de omvang en dus aan de inzet van het overheidsapparaat.

In de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw, de tijd van wederopbouw en uitbouw van de verzorgingsstaat, was er weinig aandacht voor het thema van de verhouding tussen burger en overheid. De burger was naast kiezer nog vooral klassiek onderdaan.¹ De jaren 70 worden over het algemeen gezien als een omslagpunt op veel terreinen. Door uitbreiding van overheidssubsidiëring en door centralisatie van de beleidsvorming nam de bemoeienis van de centrale overheid op allerlei maatschappelijke terreinen – zoals onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting – sterk toe. Tegelijkertijd was sprake van een toenemend politiek activisme onder burgers: zij eisten meer vrijheden en democratisering van machtsverhoudingen. Overheidsgezag en geïnstitutionaliseerd gezag in het algemeen werd daardoor minder vanzelfsprekend. De overheid reageerde door uitbreiding van toezichts-, advies- en overlegrelaties binnen maatschappelijke sectoren en binnen de daarin werkzame instellingen. Daarnaast werden inspraakmogelijkheden gecreëerd en vond een geleidelijke uitbouw plaats van de mogelijkheden voor rechtsbescherming door middel van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures. Vanaf het midden van de jaren 80 kwam daar een toenemende belangstelling bij voor de alledaagse uitvoering van overheidstaken, enerzijds doordat burgers daaraan hogere eisen gingen stellen en anderzijds doordat de overheid zelf, onder invloed van de bezuinigingsnoodzaak, meer aandacht kreeg voor bedrijfsmatige werkmethoden.

Hierdoor verzakelijkte de verhouding tussen burgers en overheid, die onder meer tot uitdrukking werd gebracht door het aanduiden van burgers als «klanten» en de taakuitvoering van de overheid als «dienstverlening». De door dit taalgebruik geïmpliceerde vergelijking met de rol van klanten in de private sector gaat echter niet op, omdat burgers niet op een andere leverancier kunnen overstappen als ze ontevreden zijn over overheidsprestaties. Wel kunnen ze in dat geval gebruik maken van de in aantal sterk toegenomen mogelijkheden om klachten in te dienen of in bezwaar of beroep te gaan. De neiging om zich in allerlei situaties juridisch actiever op te stellen, is door dit alles aanmerkelijk versterkt. Overheidsorganisaties hebben in reactie daarop in veel gevallen aparte afdelingen en werkprocessen ingericht en uitgebreid om de toenemende aantallen juridische procedures te verwerken. De communicatie tussen overheid en burger wordt zodoende vaak al snel tot een juridische discussie ingeperkt en krijgt daardoor een beperkt en antagonistisch karakter. Ook de werkbelasting van de rechterlijke macht en ombudsinstanties is hierdoor toegenomen.

Het kabinet is het met de Nationale ombudsman eens, dat dit al met al geen bevredigende situatie is. Burger en overheid staan op deze manier (te) vaak en vooral ook te snel tegenover elkaar, terwijl een meer constructieve verhouding in veel gevallen mogelijk lijkt en voor alle betrokkenen vruchtbaarder en ook voordeliger kan uitpakken. Daarvoor is ten eerste nodig dat er aan de kant van de overheid beter wordt geluisterd

¹ Zie hierover o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De toekomst van de nationale rechtstaat, Den Haag 2002.

en meer vertrouwen wordt gesteld in de bijdrage die burgers kunnen en willen leveren aan een goede gang van zaken. Andersom kan de overheid burgers soms ook meer aanspreken op hun medewerking en hun eigen verantwoordelijkheden. Het idee dat de overheid een leverancier is van diensten die de burger vervolgens «consumeert» dient daarbij volledig te worden verlaten, zoals de ombudsman ook al aangeeft. De «producten» van de overheid komen doorgaans tot stand door samenwerking tussen overheid en de betrokken burgers, bedrijven of maatschappelijke instellingen, waarbij de laatsten niet alleen de noodzakelijke gegevens leveren en hun belangen verduidelijken, maar soms ook suggesties doen en zelf een bijdrage aan oplossingen kunnen leveren. Deze wisselwerking kan juist worden versterkt en het zwaartepunt van die samenwerking kan in veel gevallen – en in toenemende mate – worden verlegd in de richting van de samenleving.

Hierna wordt allereerst ingegaan op de maatregelen die het kabinet in dit licht neemt teneinde procedures te dejuridiseren. Vervolgens zal ingegaan worden op de Agenda Hedendaags Burgerschap, waarmee het kabinet voorwaarden wil scheppen om het zelforganiserend vermogen van burgers te vergroten en op de maatregelen om de regelzucht van de overheid te verminderen.

2. Juridische procedures en dejuridisering

Als belangrijkste strategieën om een constructieve relatie met burgers, bedrijven en instellingen op te bouwen, ziet de Nationale ombudsman: persoonlijk contact als het nodig is, burgers serieus nemen en met respect behandelen, en burgers op een gelijkwaardige manier tegemoet treden. Klachten, bezwaren en juridische procedures moeten primair opgevat worden als signalen dat er iets mis is gegaan tussen overheid en burger. In de praktijk blijken bezwaren vaak in feite klachten te zijn of klachten blijken eigenlijk vragen om informatie. Overheidsorganisaties werken volgens de ombudsman nog te veel volgens de reflex: dossier openen, ontvangstbevestiging sturen, horen en beslissen. Persoonlijk contact opnemen en goed communiceren, blijkt in zeer veel gevallen een betere aanpak. De ombudsman taxeert dat in 60% van de gevallen waarin een juridische procedure wordt gestart, dit in feite overbodig is.

Het vele onderzoek dat inmiddels is gedaan naar de toepassing van de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht, bevestigt dit beeld.¹ Hoewel de bezwaarschriftprocedure in de praktijk door de wetgever juist was bedoeld als een eenvoudige en ongedwongen mogelijkheid voor de heroverweging van bestuursbesluiten, bleek al snel dat de verhouding tussen bestuur en burger er in veel gevallen juist formeler door was geworden. Waar geëxperimenteerd wordt met een minder formalistische aanpak van de procedure, blijkt telkens weer dat belangrijke voordelen heeft: de doorlooptijden zijn korter, de kosten zijn lager, de administratieve lasten voor zowel bestuur als burger zijn minder, het sluit beter aan op de verwachtingen van de burger en de uitkomst is vaker bevredigend voor alle betrokkenen. Dit geldt vooral in de vele gevallen waarin het bezwaar in feite betrekking heeft op een bejegening-kwestie of een administratieve fout, of wanneer in eerste aanleg onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere situatie waarin de burger verkeert. Voor het eenvoudig herstellen van fouten en vergissingen is de bezwaarschriftprocedure, zeker als daarin ook nog een bezwaaradviescommissie wordt ingeschakeld, een onnodig omslachtige, tijdrovende en kostbare methode.

Zoals de Nationale ombudsman ook aangeeft, is op veel plaatsen bij de overheid al ervaring en deskundigheid opgedaan met een andere, niet formalistische aanpak. Vanuit het ministerie van BZK wordt sinds 2008

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 123.

gestimuleerd dat overheidsorganisaties hiertoe pioniersprojecten opzetten. Daarin experimenteren bestuursorganen tijdens de bezwaarschriftprocedure en in het primaire besluitvormingsproces met een niet formalistische aanpak. Naast de al genoemde voordelen, blijkt daarbij bovendien dat een dergelijke aanpak leidt tot een kostenbesparing van ruim 20% en een verkorting van de doorlooptijd van 37% ten opzichte van de wettelijke termijnen en 21% ten opzichte van de reguliere procedures. De Nationale ombudsman juicht deze ontwikkelingen toe, maar is tevens van mening dat het veel te traag verloopt. Hij dringt er bij het kabinet op aan om veel voortvarender én overheidsbreed langs deze weg in te zetten op dejuridisering. Hij beseft dat het niet eenvoudig is om een gerichte, overheidsbrede actie op dit punt te ondernemen, gelet op het zeer grote aantal bestuursorganen dat de overheid kent, en biedt aan om mee te denken over de wegen daarvoor.

Het kabinet is het eens met de ombudsman dat de ingezette ontwikkelingen goed zijn en acht het van groot belang om deze kabinetsperiode bestuursorganen op zowel lokaal, provinciaal als landelijk niveau, te stimuleren en ondersteunen om, waar het mogelijk is, pro-actief en oplossingsgericht te werken. Daarom wordt door middel van het project «*Prettig contact met de overheid*» de niet formalistische aanpak verder uitgebreid. Het project richt zich op verschillende aspecten. Zo blijkt namelijk uit de praktijk dat de betrokken overheidsorganisaties voor de implementatie van de niet formalistische aanpak een grote cultuuromslag moeten maken. Daarnaast richt het project zich op de aanpassing van processen en het trainen van ambtenaren in de benodigde vaardigheden. Gezien de omvang van het aantal besluitvormingsprocessen, het aantal klacht- en bezwaarprocedures en het aantal relevante overheidsorganisaties vraagt dit om nadere ondersteuning. Om die ondersteuning vorm te geven komt er een nieuwe Handreiking Bezwaar, waarin ook aandacht aan de niet formalistische procedure wordt gegeven. Ook wordt vanaf 1 september 2011 een (deels virtueel) kenniscentrum ingericht.¹ Vanuit het kenniscentrum worden instrumenten verspreid en wordt de kennisuitwisseling tussen projecten gefaciliteerd. Met behulp daarvan kunnen *best practices* worden ontwikkeld, die een plaats kunnen krijgen in de Handreiking bezwaar, en kunnen mogelijke knelpunten worden opgespoord. Ook wordt de implementatie van deze aanpak vanuit het kenniscentrum ondersteund. Tot slot zal de voortgang worden gemonitord en worden extra stimulerende maatregelen ingezet op achterblijvende domeinen. Om deze aanpak zo effectief mogelijk in te richten zal vanuit het kenniscentrum samenwerking met het Bureau van de Nationale ombudsman worden gezocht.

Om op bepaalde terreinen een versnelling in de implementatie van de niet formalistische aanpak en de inzet van mediationvaardigheden te maken, zijn daarnaast met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen afspraken gemaakt om de aanpak uit te breiden, die uitgewerkt worden in een uitvoeringsagenda. Extra pionierstrajecten op het gebied van de uitvoering van de WOZ, de Waterschappen en de provincies gaan dit najaar van start. Daarnaast wordt samengewerkt met de departementen, inspecties en uitvoeringsorganisaties (zoals de Belastingdienst en de IND).

3. «Agenda Hedendaags Burgerschap» en vermindering regelzucht

Reflectie op de verhouding tussen burger en overheid vormt volgens de Nationale ombudsman een onmisbaar instrument voor een gezonde verhouding tussen burger en overheid. Volgens het kabinet gaat het in de verhouding tussen burger en overheid niet alleen om de (zelfredzame) burger tegenover een (dwingende) overheid. In deze verhouding gaat het

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 123.

met name om de vraag waar de overheid ophoudt en de samenleving het weer oppakt en vice versa. Het kabinet vindt dat *de overheid* daarbij moet leren om ruimte te geven aan de burger, die vervolgens zelf op een verantwoordelijke manier invulling kan geven aan wat nodig is voor een gezonde en welvarende samenleving. Dat betekent meer delegeren en overlaten door de overheid aan de samenleving.

Burgerschap

Het kabinet zet de komende jaren in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Oogmerk is een trendbreuk in de maatschappelijke ontwikkeling waarbij in de afgelopen decennia in het kader van de verzorgingsstaat de burger, professionals en maatschappelijke organisaties steeds meer verantwoordelijkheden uit handen zijn genomen, om door overheidsdiensten te worden uitgevoerd en te worden behartigd. Die ontwikkeling loopt in de huidige tijd op tegen de grenzen van middelen en menskracht waarover de overheid beschikt en in de voorzienbare toekomst kan beschikken. Ook los daarvan moet worden vastgesteld dat deze ontwikkeling er toe bijdraagt dat burgers steeds meer in de positie van consument en cliënt van publieke diensten en zorg worden gebracht, en steeds minder in de positie van betrokken en verantwoordelijke burger. Het draagt bij aan een klimaat waar voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt gekeken. Hierdoor gaat creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen verloren of mondt dat zich slechts uit in kritiek op de overheid. Die situatie is niet houdbaar¹.

Het kabinet wil vanuit de overheid de maximale voorwaarden scheppen om het zelforganiserend vermogen van burgers te vergroten en de ontstane situatie te verbeteren. Dit gebeurt door de krachten in de samenleving te vinden en te delen, knelpunten te identificeren die eigen verantwoordelijkheid in de weg staan en te stimuleren dat burgers op eigen kracht invulling geven aan hun leven en bijdragen aan de leefomgeving/samenleving.

Uitgangspunt daarbij is een overgang van burgerparticipatie (initiatief ligt bij de overheid) naar overheidsparticipatie (initiatief ligt bij burgers en bedrijven). De genoemde voorwaarden en uitgangspunten vormen de basis voor de Agenda Hedendaags Burgerschap². Daarnaast moeten mensen initiatieven via een rijksloket kunnen melden die niet op het lokale niveau thuishoren (InitiatiefRijk).

Vermindering regelzucht

Naast het creëren van meer ruimte en interactie, vormt ook het verminderen van regelzucht een belangrijke onderdeel om tot een andere verhouding tussen burger en overheid te komen. Het kabinet vindt, zoals in de vorige paragraaf al is benoemd, dat contact met de overheid prettig moet verlopen, maar ook met zo min mogelijk «gedoe» en bureaucratie. Voor het verminderen van de regelzucht heeft dit kabinet twee lijnen uitgezet.

De eerste lijn is *minder regeldruk*. Burgers en bedrijven zijn soms veel tijd en geld kwijt aan het aanvragen van sociale voorzieningen, het invullen van een belastingformulier of de aanvraag van een vergunning. Professionals in de publieke sector komen door administratieve handelingen te weinig toe aan hun *echte werk*. Het kabinet wil de regeldruk voor burgers en bedrijven na 2012 met 5% per jaar laten afnemen. Maatregelen die o.a. in dit kader door het kabinet worden genomen zijn: vereenvoudiging van het omgevingsrecht, het verder voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting en het verlengen van de geldigheidsduur van het paspoort van 5 naar 10 jaar.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 824, nr.1.

² De Agenda wordt in samenspraak met de samenleving geformuleerd. De Agenda is geen statisch document, maar ontwikkelt zich naar mate mensen en organisaties meer activiteiten ontplooiën in de samenleving.

De tweede lijn is *meer ruimte voor de samenleving*. In navolging van het initiatief van de Staatssecretaris van VWS voor regelarme zorginstellingen¹ zijn in overleg met het ministerie van EL&I en de VNG de mogelijkheden verkend om ook burgers, professionals, (uitvoerings)instanties, medeoverheden en bedrijven het recht te geven om alternatieven voor bestaande wet- en regelgeving aan te dragen – Right to challenge – om zo te komen tot een effectievere (betere kwaliteit) en efficiëntere (minder kosten) uitoefening van de primaire publieke taak. Organisaties die kunnen aantonen dat regelgeving een efficiënte en effectieve uitvoering van hun taken belemmert en tevens een alternatief hebben voor een betere uitvoering, kunnen een verzoek indienen om met dit alternatief aan de slag te gaan. Als met dit alternatief het algemeen belang niet wordt geschaad en de taken conform doel van de wet worden uitgevoerd, zal de overheid beoordelen of en hoe het alternatief gerealiseerd kan worden. Niet altijd zal het gaan om het wijzigen van wet- en regelgeving; in veel gevallen zal het gaan om een andere of betere handhaving of toepassing van de regels. Indien het gaat om het wijzigen of tijdelijk niet van toepassing laten zijn van regelgeving is de inzet om zoveel mogelijk gebruik te maken van reeds beschikbare experimentbepalingen in de wetgeving en hier bekendheid aan te geven. Bij een succesvol experiment wordt gezien of de wetgeving permanent wordt aangepast.

Voor een succesvolle inzet op deze twee lijnen, speelt het gebruik maken van de verschillende bouwstenen van de e-overheid een belangrijke rol. Door de basisvoorzieningen kunnen Rijk en medeoverheden de kwaliteit van hun dienstverlening handhaven en waar mogelijk verbeteren. Ook dragen goede basisvoorzieningen bij aan verdere digitalisering, wat per saldo leidt tot minder kosten en een bijdrage levert aan het realiseren van een compacte overheid. Het kabinet wil dit bereiken door invulling te geven aan de Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP)². De afgelopen tijd zijn er verschillende bouwstenen ontwikkeld, zoals de basisregistraties. Met de implementatieagenda iNUP wordt daar aan een gevolg gegeven, waarbij de nadruk ligt op het afronden en in beheer brengen van de verschillende voorzieningen en grootschalige implementatie bij alle overheden.

4. Verantwoordingsdeel

Naast het thematisch deel, wordt in het jaarverslag over 2010, net als voorgaande jaren, een beeld geschetst van de verschillende overheidsorganisaties op basis van de door de ombudsman ontvangen klachten. Het kabinet wil in deze brief niet in gaan op het beeld dat over de individuele organisaties wordt geschetst, dat is aan die organisaties zelf. Wel wil het kabinet kort ingaan op het totaalbeeld. De Nationale ombudsman heeft in 2010 13 979 klachten ontvangen. Dit is een stijging van 14% ten opzichte van 2009. Deze stijging kan volgens de ombudsman onder andere verklaard worden door de invloed van een grote publiekscampagne.

Ondanks deze stijging, signaleert het kabinet een sterke daling van het aantal in behandeling genomen klachten. De Nationale ombudsman neemt alleen klachten in behandeling over de overheid. Deze klachten over de overheid moeten daarnaast aan bepaalde vereisten voldoen. Zo neemt de ombudsman geen klachten in behandeling die betrekking hebben op een beslissing waartegen bezwaar kan gemaakt of beroep kan worden ingesteld of die betrekking hebben op het regeringsbeleid³. Het kabinet constateert dat de Nationale ombudsman steeds meer klachten ontvangt en dat mensen hem makkelijker weten te vinden, maar dat tegelijkertijd meer klachten geen betrekking hebben op de overheid. In 2010 had 16% van de klachten géén betrekking op de overheid, een stijging van 3 procentpunten ten opzichte van 2009. In totaal heeft de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 765, nr. 50.

² Kamerstukken II 2010/11, 26 643 nr. 182.

³ Alle vereisten staan in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

ombudsman 26% van de klachten wel behandeld. Dat zijn 3757 klachten. Een daling van ruim 7% ten opzichte van 2009 en ten opzichte van 2008 zelfs een daling van bijna 20%.

De Nationale ombudsman heeft daarmee meer klachten ontvangen, maar het aantal klachten dat betrekking had op de overheid en dat hij in behandeling heeft genomen is sterk gedaald.

5. Afsluiting

Het thema van het jaarverslag van de Nationale ombudsman is de verhouding tussen burger en overheid. Dit thema sluit nauw aan bij de ambities van dit kabinet ten aanzien van burgerschap en het verminderen van regelzucht. Deze ambities zijn onderdeel van het plan van het kabinet om te werken aan een compacte overheid. Naast het creëren van meer ruimte voor burgers en minder regels en betere dienstverlening, wordt ook ingezet op een efficiëntere en slimmere bedrijfsvoering, een flexibele arbeidsorganisatie en een doelmatigere taakverdeling binnen de overheid. Het kabinet concludeert daarom dat zij zich, net als de Nationale ombudsman, inzet voor een krachtige, klein en dienstverlenende overheid, die slagvaardig kan opereren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner