

Vergaderjaar 2008–2009

31 866

Verslag van de Nationale ombudsman over 2008

Nr. 3

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BINNEN-
LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2009

Op 18 maart heeft de Nationale ombudsman zijn jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. (31 866, nrs. 1–2) Het thema van zijn verslag over 2008 is «De burger in de ketens». Het verslag is in twee delen opgebouwd: een inleidend algemeen deel over «ketensamenwerking» en een deel waarin hij een beeld schetst van verschillende overheidsinstanties op basis van gedaan onderzoek.

In deze reactie beperkt het kabinet zich tot de belangrijkste onderwerpen die de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag aan de orde stelt. Vervolgactiviteiten naar aanleiding van deze kabinetsreactie worden opgepakt in het kader van de portefeuille «verbeteren overheidsdienstverlening» van de staatssecretaris van BZK. Op bevindingen van de Nationale ombudsman over individuele overheidsdiensten wordt in deze reactie niet ingegaan. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de individuele overheidsorganisaties.

De ombudsman heeft in 2008 ongeveer 150 klachten minder ontvangen dan het jaar daarvoor. De ombudsman constateert daarbij dat deze daling ten opzichte van 2007, evenals de grotere daling in 2006, verklaard kan worden doordat een aantal overheidsinstanties de eerstelijns klachtbehandeling beter aanpakt en doordat de dienstverlening aan de burger is verbeterd. Het kabinet is blij met de daling, maar realiseert zich dat het altijd beter kan. Daarom blijft het kabinet zich inzetten voor verdere verbetering van de dienstverlening, zowel door individuele organisaties als in een keten. Daarbij ligt het zwaartepunt op de preventie van problemen en klachten.

Thema van het jaarverslag: De burger in ketens

In het jaarverslag stelt de ombudsman de vraag centraal hoe de belangen van burgers bij toenemende ketensamenwerking en keteninformatisering voldoende gewaarborgd kunnen worden. In het licht van deze vraag doet hij een aantal aanbevelingen op het terrein van de keten.

De Nationale ombudsman snijdt met zijn jaarverslag een actueel en belangrijk thema aan. Het kabinet onderschrijft zijn probleemanalyse dat ketensamenwerking essentieel is voor een goede dienstverlening aan burgers en dat verbeteringen mogelijk zijn. Zo blijkt uit eerder onderzoek in opdracht van BZK naar de tevredenheid van burgers over de overheidsdienstverlening in 2008 dat de dienstverlening in ketens gemiddeld een 6,7 scoort en dat individuele overheidsorganisaties een 7 halen.

Naast een analyse van en aanbevelingen over het thema «ketensamenwerking», doet de ombudsman ook enkele aanbevelingen en constatering over de organisatie van het klachtrecht en over zijn eigen rol. Op de analyse en elk van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman wordt hierna kort ingegaan.

Het kabinet kan zich in een groot deel van de aanbevelingen van de ombudsman over ketensamenwerking vinden, maar wil daar ook enkele kanttekeningen bij plaatsen. In algemene zin hecht het kabinet eraan te benadrukken dat de aandacht vooral uitgaat naar het verbeteren van de overheidsdienstverlening. Daartoe richt het kabinet zich in eerste instantie op de *preventie van klachten en problemen* in de keten. Voorkomen is beter dan genezen. Pas in tweede instantie gaat het om het oplossen van ketenproblemen als die zich eenmaal voor hebben gedaan. De focus van de Nationale ombudsman is per definitie omgekeerd, aangezien hij juist alleen die gevallen onderzoekt waar het niet gelukt is problemen te voorkomen.

Aanbevelingen over ketensamenwerking

De burger centraal en evalueren(aanbeveling 1)

De ombudsman beveelt aan om in beleidsevaluaties de beleving van burgers terug te koppelen. Ook stelt de ombudsman dat burgers niet voldoende centraal worden gesteld.

Het kabinet onderschrijft het belang van evalueren en het centraal stellen van de burger, maar ontkent dat daar nu onvoldoende aandacht voor is. Een goed voorbeeld is de aanpak van de top 10 knelpunten die door burgers als meest storend worden ervaren. De eerder door burgers aangedragen 10 grootste knelpunten in het kader van de vermindering van regeldruk, worden nu door het kabinet stuk voor stuk aangepakt en opgelost.

Ook de toepassing van de BurgerServiceCode en kwaliteitshandvesten door organisaties is illustratief voor de manier waarop burgers centraal worden gesteld. De Code voor goed openbaar bestuur is gericht op het vergroten van het zelfbewustzijn en de professionaliteit van besturen, om goed en verantwoordelijk bestuur in de dagelijkse praktijk levend te houden.

Regie en commitment(aanbeveling 2)

De ombudsman stelt dat voor goede samenwerking commitment nodig is van alle betrokken overheidsinstanties. Volgens hem ontstaat helaas pas

vaak urgentie als er zaken fout gaan, waardoor ad-hoc oplossingen worden gezocht.

Het kabinet deelt de opinie van de ombudsman dat commitment vooraf van alle betrokken partijen in de keten cruciaal is. Juist daarom is het Nationaal UitvoeringsProgramma e-overheid en dienstverlening (NUP) zo'n belangrijke stap geweest: daarin hebben rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zich gecommitteerd aan de totstandkoming en implementatie van de basisvoorzieningen voor keteninformatisering zoals basisregistraties. In aanvulling op deze afspraken zal worden verkend of een voorziening «Antwoord voor burgers» kan worden ingericht, waar burgers terecht kunnen voor informatie en transacties met de overheid, zowel via internet als via de telefoon.

Op Rijksniveau, in het programma Vernieuwing Rijksdienst, krijgt het verbeteren van ondermeer ketenprocessen, samenwerking en ontkokering veel aandacht.

De programma's stellen gemeenschappelijke doelen, waar verschillende overheden zich aan verbonden hebben: een aanpak die de ombudsman van harte aanbeveelt in zijn jaarverslag.

Eén loket voor burgers die vastlopen in ketens(aanbeveling 3)

De ombudsman vraagt terecht om oplossingen voor mensen die toch vastlopen in de keten. Hij beveelt daartoe aan om een loket in te richten, waar mensen voor persoonlijk contact terecht kunnen als er iets misgaat. Om zo'n loket effectief te kunnen laten zijn, zou het over doorzetting-smacht moeten beschikken, zodat knopen doorgehakt kunnen worden. Een dergelijk loket zou vooral toegevoegde waarde hebben als er geen organisatie is die het voortouw heeft.

Het kabinet deelt de opinie van de ombudsman dat burgers die vastlopen, goed en snel moeten worden geholpen. Daartoe zijn er echter al voorzieningen getroffen, zoals het eerstelijns klachtrecht. Daarbij hebben overheidsorganisaties zelf een belangrijke verantwoordelijkheid, ook om afstemming met andere ketenpartners te verzorgen en bijvoorbeeld uitgangspunten vast te leggen in afspraken tussen de betrokken instanties. Goede eerstelijns klachtbehandeling draagt bij aan een goede dienstverlening.

Naast goede eerstelijns klachtbehandeling bestaan er ook meldpunten waar burgers geholpen worden met specifieke ketenproblemen, zoals het BSN-punt (voor problemen met het BurgerServiceNummer), het meldpunt ID-fraude in oprichting (voor mensen wier identiteit onterecht gebruikt wordt) en het meldpunt «last van de overheid», waar klachten over onnodige bureaucratie snel en serieus worden opgepakt. Ook heeft de Nationale ombudsman zelf, in de tweede lijn van het klachtrecht, een belangrijke rol.

Zoals genoemd bij de reactie op aanbeveling 2, zal worden verkend of een voorziening «Antwoord voor burgers» kan worden ingericht, waar burgers terecht kunnen voor informatie en transacties met de overheid, zowel via internet als via de telefoon.

Het kabinet stelt echter dat het op dit moment niet opportuun is een nieuw, apart loket te openen voor *burgers die vastlopen in de keten*. De aandacht wordt nu vooral gericht op het voorkomen van problemen. Mocht na verloop van tijd toch blijken dat een grote groep mensen blijft vastlopen in de keten, zal worden bezien of er aanvullende maatregelen nodig zijn.

Praktische probleemoplossing(aanbeveling 4)

Het kabinet maakt werk van de aanbeveling van de ombudsman om het wijzigen en herstellen van foutieve gegevens in systemen, zoals de GBA, te vereenvoudigen. Zo geldt binnen het stelsel van basisregistraties dat alle organisaties die gebruik maken van authentieke gegevens, een wettelijke terugmeldplicht hebben als zij vermoeden dat er een fout in een basisregistratie zit. Om dit makkelijker te maken zullen alle gebruikers van basisregistraties per 2010 aangesloten worden op de algemene Terug-MeldFaciliteit (TMF). Deze terugmeldplicht dient de kwaliteit van authentieke gegevens te waarborgen en dient daarmee het belang van de burger. Burgers kunnen overigens ook zelf een verzoek tot correctie indienen.

Harmonisatie wet- en regelgeving(aanbeveling 5)

Het kabinet ondersteunt het pleidooi van de Nationale ombudsman om uitvoeringsorganisaties intensief te betrekken bij het opstellen en onderhouden van wetgeving. Dat gebeurt ook steeds meer, mede doordat tegenwoordig de informatiseringsaspecten van elke wetswijziging vanaf het begin van een wetgevingsproces aan de orde moeten komen om tijdig op de inwerkingtreding voorbereid te zijn¹. Daarbij komen ook eventuele conflicterende of tegenstrijdige regels in het vizier op een tijdstip waarop daaraan in het wetgevingsproces nog iets kan worden gedaan. Ook de wetgever ontwikkelt op deze manier dus het nodige «ketenbewustzijn».

Ten aanzien van de totstandkoming van wetgeving kan nog worden gewezen op het programma LEGIS (Justitie) dat zich richt op standaardisatie en ICT-ondersteuning in wetgeving en wetgevingsproces, inclusief het wegnemen van onnodige departementale verschillen. Omdat afstemming en harmonisatie beginnen in het beleidsproces, is een onderdeel van LEGIS de uitwerking van het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving (IAK). Dit kader biedt ondersteuning bij de analyse van een probleem, de keuze van de juiste oplossingen en (wetgevings)instrumenten en het in kaart brengen van de effecten (zowel voor de doelgroep als uitvoeringsorganisaties).

Kwetsbare burgers(aanbeveling 6)

Naast het meer centraal stellen van de burger, zoals de No als eerste aanbeveelt, stelt de ombudsman bovendien voor om specifiek te kijken naar kwetsbare groepen burgers en de mogelijke risico's die zij lopen bij ketensamenwerking. Het kabinet stelt dat alle groepen burgers even belangrijk zijn. Sommige activiteiten in het kader van het verbeteren van de overheidsdienstverlening dragen wel specifiek bij aan verbeteringen voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld het begrijpelijker maken van formulieren en het toepassen van de webrichtlijnen, waardoor overheidssites toegankelijker worden voor onder andere blinden en slechtzienden.

Aanbevelingen over de organisatie van het klachtrecht

Naast algemene aanbevelingen ten aanzien van ketensamenwerking, doet de Nationale ombudsman ook enkele aanbevelingen op het terrein van het klachtrecht.

Dejuridisering, overleg en interventiemethode(aanbeveling 1, 2, 3)

Het kabinet onderschrijft het grote belang dat de ombudsman hecht aan dejuridisering, overleg met alle betrokkenen en toepassing van interventiemethoden. Veel overheidsinstanties brengen een dergelijke aanpak al in praktijk door middel van het inzetten van mediation en

¹ Onderdeel van het wetgevingsbeleid van het kabinet, zoals neergelegd in de nota «Vertrouwen in wetgeving», Tweede Kamer, 2008/2009, 31 731, nr. 1.

mediationvaardigheden. Daarbij ligt het accent vaak op telefonisch en persoonlijk contact. Steeds meer overheden maken hiervan gebruik. Ook de «Kafkabrigade» en casusadoptie zijn voorbeelden van methoden die worden ingezet om ingewikkelde (keten)klachten en problemen op te lossen. De interdepartementale werkgroep klachtrecht werkt bovendien aan een «menukaart klachtrecht», waarin suggesties en goede voorbeelden worden aangedragen voor dejuridisering.

Herijking Awb (aanbeveling 4)

De ombudsman vraagt zich tevens af of de Algemene wet bestuursrecht wellicht herijkt zou moeten worden. De systematiek van de Algemene wet bestuursrecht staat in de ogen van het kabinet niet in de weg aan een probleemgerichte aanpak of aan daarvoor benodigde samenwerking en gegevensuitwisseling. Dat laatste is vooral een kwestie van een goede organisatie van de uitvoering. Ook een herijking van het begrip «bestuursorgaan» in de Awb, zoals door de No wordt voorgesteld, is volgens het kabinet niet aan de orde.

Reactie op de constatering over de rol van de Nationale ombudsman

De ombudsman trekt uit zijn analyse ook conclusies over zijn eigen rol.

Ten eerste wil hij «goede samenwerking» nadrukkelijker meenemen in zijn beoordeling van het handelen van bestuursorganen. Het kabinet juicht dit toe.

Ten tweede vraagt hij aandacht voor het feit dat bij ketensamenwerking soms ook private organisaties betrokken zijn. De ombudsman noemt dit terecht een aandachtspunt. Dat is het vooral, omdat in de private sector niet dezelfde rechtsbescherming en klachtrecht gelden als in de publieke sector. Ook de bevoegdheden van de Nationale ombudsman zijn verschillend.¹ Ketensamenwerking kan dit niet doorbreken.

Ten derde benadrukt de Nationale ombudsman het belang van regie en van het vermogen om knopen door te hakken bij complexe problemen in samenwerkingsrelaties. Het kabinet is het hiermee eens. Primair moet hieraan vorm gegeven worden in de normale processen en in de eerste lijns klachtbehandeling, bijvoorbeeld door het maken van afspraken daarover. In de tweede lijn heeft de ombudsman door zijn onafhankelijke positie als het ware van nature al een regierol. Hij kan het geheel overzien en aanbevelingen doen aan elk van de betrokken bestuursorganen. Het doorhakken van knopen zelf zal in de ogen van het kabinet echter aan het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan voorbehouden moeten blijven.

Tot slot signaleert de ombudsman dat goede prikkels en preventie een belangrijke rol spelen in ketensamenwerking. Het kabinet sluit zich daarbij aan en zet de ingezette lijn voort om de kwaliteit van de overheidsdienstverlening verder te verbeteren. Daarbij worden veel van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman al opgepakt. Zoals genoemd ligt het zwaartepunt voor het kabinet op het voorkomen van problemen en fouten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Motie van Kamerlid Pechtold, vergaderjaar 2008–2009, 31 363, nr. 8.