

Vergaderjaar 2009–2010

32 322

Verslag van de Nationale ombudsman over 2009

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2010

Op 17 maart 2010 heeft de Nationale ombudsman zijn jaarverslag over 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit jaar heeft het jaarverslag de titel «*Voorbij het conflict*». Net als voorgaande jaren is het jaarverslag opgebouwd uit een thematisch deel en een verantwoordingsdeel. Het thematische deel gaat over «de-escalatie». In het verantwoordingsdeel schetst de Nationale ombudsman een beeld van verschillende overheidsorganisaties op basis van ontvangen klachten en gedaan onderzoek. Deze reactie beperkt zich tot onderwerpen die de departementen overstijgen: op bevindingen van de Nationale ombudsman ten aanzien van afzonderlijke overheidsorganisaties wordt in deze reactie niet ingegaan. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij die overheidsorganisaties.

Daling van het aantal klachten

Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in 2009 ontving is met 6,5% gedaald ten opzichte van 2008: van 13.073 klachten in 2008 naar 12.222 klachten in 2009. Hiervan heeft de Nationale ombudsman ongeveer een derde in onderzoek genomen¹. Volgens de Nationale ombudsman kan de ingezette daling een indicatie zijn dat de grootste uitvoeringsproblemen zijn overwonnen. In de praktijk ziet hij dat een aantal overheidsorganisaties hun klachtbehandeling beter oppakt en de dienstverlening aan de burger heeft verbeterd. Het kabinet is blij met deze daling, maar realiseert zich dat verder terugbrengen van het aantal klachten alleen mogelijk is indien er blijvend aandacht is voor verbetering van de overheidsdienstverlening vóórdat klachten kunnen ontstaan. Uit het jaarverslag maakt het kabinet op dat overheidsorganisaties ontvankelijk zijn voor de aanbevelingen van de Nationale ombudsman en de bereidheid hebben om klachten op te lossen.

¹ Ongeveer 13% van de klachten in 2009 had geen betrekking op de overheid. Bij ruim de helft van de ontvangen klachten heeft de Nationale ombudsman moeten doorverwijzen of informatie gegeven.

De-escalatie en de-juridisering

Het centrale thema in het jaarverslag van de Nationale ombudsman is «de-escaleren als een voorwaarde voor behoorlijk bestuur». In zijn conclusie over dit thema noemt hij een aantal concrete punten. Deze punten kunnen worden onderverdeeld in drie voorwaarden voor de-escalatie: bewustzijn, aandacht voor de professional en houding. Het jaarverslag zal in deze reactie langs deze drie punten behandeld worden.

Het kabinet zet zich al op verschillende vlakken in om meer gebruik van de-escalerende en de-juridiserende maatregelen te vergroten en onderschrijft daarmee het merendeel van de conclusies. Belangrijke drijfveer voor het kabinet daarbij is het streven om de tevredenheid van burgers over de overheidsdienstverlening (rapportcijfer «7») te vergroten, mede door het verminderen van de administratieve lasten voor burgers, zoals vastgelegd in de top 10 van maatregelen die het kabinet neemt om de dienstverlening merkbaar te verbeteren. Het is goed om te zien dat deze maatregelen effect hebben.

Bewustzijn

Verschillende concrete punten van de Nationale ombudsman zijn te herleiden tot het bewustzijn van de overheid van haar eigen rol en voorbeeldfunctie. Volgens de Nationale ombudsman begint dat bij bewustzijn over de effecten van polarisatie. Hij legt een verband tussen polarisatie en escalatie. Het kabinet onderschrijft deze analyse. Als incidenten escaleren, kunnen ze een zodanige lading krijgen dat ze een bredere maatschappelijke en politieke instabiliteit voeden. Ze versterken dan de subjectieve en objectieve gevoelens van onvrede en onveiligheid – ook bij mensen die niet persoonlijk betrokken waren bij het incident. Investeren in sociale samenhang was dan ook een van de pijlers van het coalitieakkoord van het huidige, demissionaire, kabinet. Op 9 februari 2010 heeft het kabinet u een reactie gestuurd op het advies «Polariseren binnen onze grenzen» van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)¹. Daarin heeft het kabinet onderstreept dat het van belang is om te investeren in sociale samenhang. Polariseren is constructief als het bijdraagt aan participatie en stabiliteit, en schadelijk als het die waarden ondermijnt. Daar waar polarisatie de samenhang aantast, of een gevolg is van een gebrek aan samenhang, is er reden tot actie. Het kabinet wil niet afwachten tot spanningen daadwerkelijk tot problemen leiden, maar ook in preventieve zin de negatieve kanten van polarisatie aanpakken. Het kabinet heeft de Kamer reeds geïnformeerd over concrete acties op dit gebied².

Naast het bewustzijn van de positieve en negatieve effecten van polarisatie, is de Nationale ombudsman van mening dat de overheid zich bewust moet zijn van haar de-escalerende mogelijkheden bij het ontstaan van tegenstellingen. Het kabinet is het daarmee eens, maar wil daarbij wel een kanttekening plaatsen. In sommige gevallen is escalatie niet te voorkomen en kan ze zelfs noodzakelijk zijn. In zijn jaarverslag geeft de Nationale ombudsman aan dat hij als professional ook escalatie hanteert en dat deze in sommige gevallen zelfs noodzakelijk is. Voor de overheid geldt ook dat de-escalerende mogelijkheden in de richting van de burger in sommige gevallen ontoereikend kunnen zijn, met name als burgers zich onbehoorlijk en agressief blijven gedragen. Als een medewerker in de publieke sector zijn werk professioneel en behoorlijk ten uitvoer probeert te brengen, mag hij daarin niet worden gehinderd. In het programma Veilige Publieke Taak vraagt het kabinet niet alleen blijvende aandacht voor het leed en letsel dat agressie en geweld werknemers met een publieke taak kan berokkenen, maar ook voor de

¹ Tweede Kamer, 2009–2010, 29 754, nr. 183.

² Concrete acties op dit gebied staan vermeld in een brief aan uw Kamer (Tweede Kamer, 2009–2010, 29 754, nr. 175) en het Operationeel Actieplan 2010 van het actieplan Polariseren en Radicalisering 2007–2011.

bedreiging van de integere uitvoering van publieke taken en de aantasting van het functioneren van het openbare bestuur, de rechtsstaat en het gezag. Daarnaast ondervinden burgers zelf ook direct of indirect last van agressie en geweld, bijvoorbeeld door ongewild getuige te zijn van een geweldsincident. Aandacht voor dit onderwerp blijft daarom van belang. Enerzijds vanwege het uitdragen van de norm dat burgers en professionals elkaar behoorlijk moeten behandelen en anderzijds vanwege de steun die professionals ervaren door alle aandacht.

Aandacht voor de professional

Het werk van de publieke professional krijgt veel aandacht in het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Het kabinet neemt het werk van medewerkers met een publieke taak zeer serieus en is van mening dat de professional de ruimte moet krijgen om zijn taken te kunnen uitvoeren. Dat begint bij het verminderen van de bureaucratie. Zo heeft het kabinet een aantal concrete maatregelen genomen dat ertoe leidt dat professionals meer tijd hebben voor hun echte werk. De maatregelen behelzen het verbeteren van automatisering, formulieren en communicatie en toepassen van mediationvaardigheden. Maar ook verdere uitbreiding van de invoering van Vaste Verander Momenten (VVM) draagt daar aan bij, zodat professionals minder vaak nieuwe regelgeving op zich af zien komen.

Naast de bovengenoemde aanpak heeft het kabinet aandacht voor beroepstrots. Aandacht voor beroepstrots heeft als doel een cultuuromslag te bewerkstelligen in het denken over en erkenning van de positie van professionals. Dit draagt bij aan een verbetering van de dienstverlening, meer vertrouwen en een duurzaam lager niveau van administratieve lasten voor werknemers met een publieke taak. Een concreet voorbeeld is het vervangen van de minutenverantwoording die sommige zorginstellingen hanteren, door een handelingsverantwoording. Een andere concrete actie is om gezamenlijk met verschillende beroepsverenigingen een «stichting beroepskwaliteit publieke sector» op te richten, om aandacht voor de professional te stimuleren.

Naast de professional in het algemeen, heeft de Nationale ombudsman bijzondere aandacht voor de professional in het politieveld. Het kabinet is het met de Nationale ombudsman eens dat de politieprofessional over goede competenties moet beschikken. De professional wordt daarom breed opgeleid. Een voorbeeld daarvan is de invoering dit jaar van de nieuwe leerlijn multicultureel vakmanschap in het politieonderwijs. In de leerlijn zijn 15 competenties opgenomen die betrekking hebben op het werken in een multiculturele omgeving. Het werken met lastige jongeren uit meerdere culturen maakt daar onderdeel van uit. Daarnaast wordt diversiteit binnen de korpsen al jaren nagestreefd en daarvoor heeft het kabinet meerdere afspraken met de korpsen gemaakt, zodat de korpsen ook een goede afspiegeling zijn van de samenleving.

De politie is een dynamische organisatie die middenin de samenleving staat. Klachten zijn daarbij nooit geheel te voorkomen. Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman jaarlijks over de politie ontvangt is wel al meerdere jaren redelijk stabiel. Op het gebied van klachtbehandeling zijn door de politie veel inspanningen gedaan. Zo worden klachtencoördinatoren en -behandelaars bij de politie bijvoorbeeld opgeleid om mediationvaardigheden toe te passen. Inmiddels hebben meerdere korpsen deelgenomen aan een dergelijke training. Naast het vergroten van het bewustzijn en de houding, is er een nieuw model-klachtenreglement in ontwikkeling en wordt er gewerkt aan uniformiteit van de systemen.

Houding: proactief en oplossingsgericht werken

Een derde voorwaarde voor de-escalatie die te destilleren is uit het jaarverslag, is houding. Het adequaat omgaan met of voorkomen van klachten en bezwaren vraagt om een proactieve en oplossingsgerichte houding van de overheid, zowel in haar beleid als in de houding en het gedrag van haar ambtenaren. Dit betekent voor veel overheidsorganisaties een andere manier van werken. Van formeel-juridisch naar informeel en oplossingsgericht (binnen de kaders van wet- en regelgeving) en van reactief naar proactief en het toepassen van mediationvaardigheden. Mediationvaardigheden zijn communicatievaardigheden en vaardigheden in het kunnen omgaan met de dynamiek van conflictmatige relaties vanuit een oplossingsgerichte houding.

Eind 2007 is een eerste onderzoek opgestart in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediationvaardigheden. Uit het onderzoek kwam naar voren dat door het toepassen van mediationvaardigheden de klanttevredenheid en de arbeidstevredenheid van het overheidspersoneel stegen met 20 procent. Daarnaast leverde de inzet van mediationvaardigheden betrokken burgers en bedrijven een tijdsbesparing op van 23 procent. De kosten voor de overheid namen met 27 procent af. Tot slot leidde de inzet van mediationvaardigheden in 50% van de gevallen tot een (duurzame) oplossing met een intrekking van het bezwaar tot gevolg. De resultaten waren aanleiding om een verdere uitrol van de inzet van mediationvaardigheden te stimuleren voor zowel de primaire fase als de bezwaarfase. Ook bleek ondersteuning noodzakelijk, omdat de implementatie van deze de-juridiserende en de-escalerende werkwijze een aanzienlijke inspanning vergt van organisaties en van de betrokken medewerkers. Momenteel zijn ruim 100 gemeenten bezig met het opzetten van een project waarbij deze nieuwe werkwijze wordt toegepast en een ander groot aantal gemeenten heeft belangstelling getoond. Ook bij enkele provincies, waterschappen en bij verschillende uitvoeringsorganisaties worden initiatieven ontwikkeld.

Naast de mede-overheden worden mediationvaardigheden ook in de rechtsbijstand gehanteerd. Het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing van het Ministerie van Justitie omvat een project waarin het toepassen van mediationvaardigheden een centrale plaats inneemt. Het programma beoogt enerzijds een besparing te bereiken op de gesubsidiëerde rechtsbijstand (en de kosten van de rechterlijke macht) en anderzijds het stelsel van rechtsbijstand en geschiloplossing te innoveren. Onder leiding van de ambassadeur Proactieve geschiloplossing door de overheid (PAGO), Monique de Vries, is een groot aantal taakorganisaties van het Ministerie van Justitie bezig om PAGO-projecten op te zetten voor de contacten met de eigen klanten. In lijn daarmee zetten grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en het UWV, sterk in op de mediationvaardigheden. Een ander programma onder coördinatie van het Ministerie van Justitie is het Programma Versterking juridische functie Rijk. Dit programma heeft tot doel om een kwaliteitsslag van de rijks-overheid op juridisch gebied te realiseren. Deze kwaliteitsslag sluit aan bij het streven van het Programma Vernieuwing Rijksdienst naar een slagvaardige en verbindende overheid die een bondgenoot is voor burgers en een dienstbare publieke sector vormt.

Net als de Nationale ombudsman vindt het kabinet verdere stimulering, ondersteuning en verbreiding van de genoemde werkwijzen zeer wenselijk. Niet alleen op grond van de behoorlijkheidsnormen, maar ook vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency is het van belang dat bestuursorganen op zowel lokaal, provinciaal als landelijk niveau,

gestimuleerd worden om proactief en oplossingsgericht conflictmanagement toe te passen.

Overheden kunnen elkaar ook stimuleren om proactief en oplossingsgericht te werken. De ontwikkeling van de menukaart klachtrecht is daar een voorbeeld van. Departementen hebben gezamenlijk verschillende interne klachtprocedures verkend. Dit onder andere naar aanleiding van het op 21 februari 2007 uitgebrachte rapport «Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006»¹ en het rapport over burgerbrieven van de Nationale ombudsman,² waaruit blijkt dat de klachtafhandeling door bestuursorganen op enkele punten verbetering behoeft. De menukaart klachtrecht bevat aanbevelingen en *good practices* om de interne klachtbehandeling van overheidsorganisaties te verbeteren, zoals het (juist) registreren van klachten.

Afsluiting

Het thema van het jaarverslag over 2009 van de Nationale ombudsman is «de-escalatie». Veel van de genoemde concrete punten uit het jaarverslag zijn al ter hand genomen door het kabinet. Het kabinet herkent en erkent daarom de oproep van de Nationale ombudsman dat de-escaleren een voorwaarde is voor behoorlijk bestuur en constateert dat dit door de Nationale ombudsman verwerkt is in het behoorlijkheidsvereiste «professionaliteit»³. Het jaarverslag bevestigt voor het kabinet de noodzaak om de ingeslagen weg van verbetering van de dienstverlening in het algemeen en de toepassing van mediationvaardigheden en proactieve geschilbeslechting in het bijzonder voort te zetten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

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

¹ Commissie Evaluatie Awb III, *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht: toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006*, Boom Juridische uitgevers. Het rapport is gebaseerd op deelonderzoeken naar vijf terreinen, waaronder «Klagen bij bestuursorganen».

² De Nationale ombudsman, *Rapport Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker. Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van burgerbrieven in 2007 door de ministeries*, 4 november 2008, p. IV.

³ De Nationale ombudsman heeft recentelijk een klacht over escalatie gegrond verklaard wegens schending van het vereiste van professionaliteit: rapport 2010/055.