

Vergaderjaar 2007–2008

31 363

Verslag van de Nationale ombudsman over 2007

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, 28 mei 2008

In 2007 vierde het instituut de Nationale ombudsman zijn 25-jarig bestaan. Inmiddels heeft de ombudsman een belangrijke positie verworven als luisterend en hulpvaardig oor voor veel mensen, en zich tot een krachtig en kritisch stemgeluid voor de overheid ontwikkeld. De Nationale ombudsman houdt zich met name bezig met de behandeling van klachten van burgers over gedragingen van de overheid. In zijn jaarverslagen besteedt hij echter ook aandacht aan de relatie tussen burger en overheid in algemene zin.

In het kamerdebat over het jaarverslag 2006 dat op 15 mei 2007 heeft plaatsgevonden (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 68, blz. 3709–3732), is door verschillende kamerleden aangegeven dat zij behoefte hebben aan een bredere beschouwing van de zijde van het kabinet over de algemene onderwerpen die door de Nationale ombudsman in zijn verslag zijn aangeroerd. Hierop heeft de Minister van BZK toegezegd met een schriftelijke reactie te zullen komen op het Jaarverslag 2007. Deze kabinetsreactie treft u hierbij aan, waarbij zij aangetekend dat het kabinet zich in deze reactie beperkt tot de belangrijkste departements-overstijgende onderwerpen die de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag aan de orde stelt.

Op bevindingen van de Nationale ombudsman over specifieke overheidsdiensten wordt in deze reactie niet ingegaan. De door de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag vermelde ontwikkelingen op het terrein van kinder- en mensenrechten waaruit mogelijk voor hem nieuwe taken kunnen voortvloeien, zijn reeds in ander verband aan de orde (zie daarover respectievelijk de brief van de Minister voor Jeugd en Gezin van 5 maart jl., Kamerstukken 31 001, nr. 45 en de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 15 april jl., Kamerstukken 31 263, nr. 10).

De Nationale ombudsman gaat in zijn jaarverslag ook in op de reikwijdte van zijn bevoegdheden. De definitie die wetgeving en rechtspraak

hanteren voor het begrip «bestuursorgaan» is in zijn ogen onvoldoende toegesneden op de taak van de Nationale ombudsman en op de verwachtingen van burgers dienaangaande. Hij kondigt in dat verband aan bij de uitleg van het begrip «bestuursorgaan» nauwer te willen aansluiten bij wat door burgers als «overheid» wordt ervaren, ook al gaat het om gedragingen van private instellingen die niet plaatsvinden in het kader van de uitoefening van openbaar gezag. Het kabinet is daar geen voorstander van.

Contacten tussen mensen en overheidsorganisaties

Allereerst zijn we verheugd met de constatering dat in 2007 het aantal klachten dat bij de Nationale ombudsman is ingediend, is afgenomen ten opzichte van het jaar ervoor. Hoewel het aantal klachten dat bij de ombudsman wordt ingediend zeer aanzienlijk is, willen wij benadrukken dat het overgrote deel van de contacten tussen mensen en overheidsorganisaties naar tevredenheid verloopt, óók als het een onprettige beslissing of boodschap betreft.

Het kabinet hecht veel belang aan verbetering van de dienstverlening aan mensen in het algemeen, omdat het vertrouwen tussen overheid en burger in sterke mate afhankelijk is van hoe burgers hun persoonlijke contacten met de overheid ervaren. Om uitdrukking te geven aan dit belang is in het Beleidsprogramma de ambitie opgenomen om gemiddeld een rapportcijfer «7» te scoren voor de overheidsdienstverlening. De eerste meting van de waardering van burgers voor de overheidsdienstverlening als geheel vindt momenteel plaats, en de resultaten van deze meting zullen medio 2008 aan de Kamer worden voorgelegd.

De Nationale ombudsman identificeert drie «interfaces» of raakvlakken die noodzakelijk zijn voor een goede samenwerking tussen de overheid («het systeem») en de burger («de mens»), te weten:

1. het persoonlijke
2. het behoorlijke
3. participatie

Het kabinet is actief aan de slag met verbeteringen op al deze raakvlakken, juist ook om, zoals de Nationale ombudsman suggereert, ervoor te zorgen dat die «7» ook daadwerkelijk wordt gehaald aan het einde van deze kabinetsperiode. Ter verbetering van de eerste twee raakvlakken, het persoonlijke contact en de behoorlijkheid daarvan, worden allerlei verbeteracties in de overheidsdienstverlening opgepakt. Ook het derde raakvlak, participatie, gaat het kabinet aan het hart. Onder de noemer «actief burgerschap» wordt verderop in deze brief toegelicht welke verbeteringen het kabinet wenselijk acht en welke acties daartoe worden ondernomen.

Denk bij verbetering van het persoonlijke en behoorlijke bijvoorbeeld aan:

- het project «burgerbrieven» waarin een kwalitatief goede en tijdige beantwoording van brieven wordt nagestreefd;
- de «kwaliteitshandvesten», waarvan er inmiddels 102 zijn afgesloten binnen de overheid;
- de BurgerServiceCode

Bovendien wordt momenteel een *code Good Governance* ontwikkeld, waarin integriteit, transparantie en kwaliteit van dienstverlening centraal staan. De overheid stelt eisen aan de burger en aan organisaties met wie zij relaties onderhoudt, met de code Good Governance wordt aangegeven binnen welke randvoorwaarden de overheid zelf moet en kan functioneren. Deze code kunt u begin 2009 tegemoet kunt zien.

Ook al worden de contacten tussen overheid en mensen in algemene zin verbeterd, er kan natuurlijk altijd iets misgaan. Om juridisering van de contacten tussen overheid en burger te voorkomen, stimuleert BZK (*pre-meditation*) als middel om het begrip tussen burgers en overheidsinstanties te bevorderen en administratieve lasten voor burgers te verminderen.

Wanneer mensen ontevreden zijn over hoe ze door de overheid zijn behandeld, kunnen zij altijd via klacht- en bezwaarprocedures daar tegen opkomen. Ook in de afhandeling van klachten en bezwaren door de overheid worden verbeteringen aangebracht. Eerder is interdepartementaal onder leiding van BZK de «menukaart bezwaarschriften» ontwikkeld, waarin praktische handvatten worden gegeven om conflicten met burgers op te lossen. Nu wordt eveneens een «menukaart klachtrecht» ontwikkeld. Daarin worden aanbevelingen gedaan over organisatorische aspecten van de klachtbehandeling, termijnen en doorloop-tijden, klachtherkenning, het voorkomen van klachtprocedures, tevredenheid van de burger en hoe de overheid van klachten kan leren.

Op de website www.lastvandeoverheid.nl kunnen mensen terecht met klachten over administratieve rompslomp. Binnen twee dagen wordt hun melding door-gestuurd aan de relevante overheidsorganisatie(s), en kan op grond van de meldingen voorstellen voor structurele verbetering worden ontwikkeld, of de Kafkabrigade of Casusadoptie worden ingeschakeld. Ook wordt incidenteel interdepartementaal overlegd over praktische vragen en ervaringen naar aanleiding van onderzoeken en rapporten van de Nationale ombudsman en hoe daar het beste mee om te gaan. Zo hanteert de Nationale ombudsman voor de overheid soms wat diffuse normen, zoals het begrip «eerlijkheid» vanuit het perspectief van de aanvrager, in plaats van de wettelijke term «behoorlijkheid». De kwalificatie «eerlijkheid» is onvoldoende helder en bovendien onnodig diskwalificerend richting de handelende ambtenaren. Wij zijn dan ook van mening dat het gebruik van deze term een ongewenste ontwikkeling is, en dat de wettelijke term »behoorlijkheid» dient te worden gehanteerd.

Actief burgerschap

Het kabinet is het van harte eens met de constatering van de Nationale ombudsman over het belang van vitaal burgerschap, en de noodzaak van investeringen van de kant van de overheid in de relatie met de burgers die verder reiken dan overheidsdienstverlening naar beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht. Daarbij gaat het met name om het derde raakvlak dat de Nationale ombudsman heeft geïdentificeerd, te weten *participatie*.

Aan verbetering van participatie wordt hard gewerkt, en vooral op lokaal niveau zijn er talloze voorbeelden van burgerparticipatie: vrijwel elke gemeente doet aan interactieve beleidsontwikkeling, heeft een wijk- of bewonersbudget en experimenteert met methoden om burgers te laten participeren. Mensen zetten zich over het algemeen eerder in voor initiatieven die zowel fysiek als gevoelsmatig dichtbij huis zijn, zoals de wijk waar ze in wonen of de school van hun kinderen, dan voor abstractere onderwerpen die zich verder weg afspelen in «Den Haag». Daarom starten BZK en de VNG dit jaar ook met proeftuinen burgerparticipatie voor lokale overheden.

Actief burgerschap wordt eveneens gestimuleerd via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en door burgers direct te betrekken bij de gemeentelijke plannen voor de 40 Krachtwijken. Met de regeling Ruimte voor Contact en het programma Eigenwijze buurten ondersteunt WWI structurele initiatieven en kleinschalige buurtactiviteiten die etnische scheidslijnen doorbreken en benadrukken dat burgerschap ons allemaal aangaat.

Maar ook op nationaal niveau wordt actief burgerschap gestimuleerd. En daarbij zijn we zeker niet alleen afhankelijk van formeel-juridische procedures als referenda. Er zijn juist talloze informele, maar vaak effectievere, methoden ontwikkeld om mensen beter te betrekken bij beleidsontwikkeling en besluitvorming. Denk alleen maar aan Inspraak nieuwe stijl bij Verkeer en Waterstaat, Beleid met Burgers bij VROM, het interdepartementale burgersnetwerk, verschillende experimenten met eParticipatie, en de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven. Bij WWI is een Programma Actief Burgerschap in ontwikkeling waarin nadruk zal liggen op het stimuleren van integratiegerichte vormen van actief burgerschap.

Er is ruimte voor verbetering, ook daarover zijn wij het eens met de nationale ombudsman. Bij BZK is sinds kort het programma Democratie & Burgerschap van start gegaan, waarbij het stimuleren van Actief Burgerschap één van de prioriteiten is. Bij de uitwerking van die prioriteit zal de ombudsman worden uitgenodigd zijn observaties met ons te delen.

Verharding van de verhoudingen tussen burger en overheid

Bij één punt uit het jaarverslag van de Nationale ombudsman naar voren kwam, willen we graag wat uitgebreider stilstaan, te weten de constatering dat de maatschappelijke verhoudingen verharden. Niet zo sterk in het jaarverslag zelf, maar vooral in de uitspraken van de Nationale ombudsman in de media en in de Tweede Kamer, en in de persberichten die volgden op de verschijning van het jaarverslag, werd gesuggereerd dat de overheid actief bijdraagt aan deze verruwing. Deze suggestie delen wij zeker niet.

De verharding in de maatschappij die de Nationale ombudsman signaleert, nemen wij ook waar. Dit wordt gestaafd in statistieken over geweld, maar komt ook dagelijks via de media tot ons, en helaas voor teveel mensen ook door eigen ervaring. Zo is hufterig gedrag in het verkeer geen uitzondering en worden de omgangsvormen op de werkplek vaak grover. Ook is een verruwing merkbaar jegens mensen die «gewoon hun werk doen» zoals winkeliers, huisartsen en bewakingspersoneel.

Medwerkers met een publieke taak hebben steeds meer te maken met onfatsoenlijk gedrag en agressie van burgers. Het afgelopen jaar is 66% van deze werknemers slachtoffer geworden van ongewenst gedrag¹. Daarvoor is het *Programma Veilige Publieke Taak* gestart, waarin voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld speerpunten zijn. In het handboek agressie en geweld worden (sector-)werkgegevers concrete handvaten geboden om een effectief veiligheidsbeleid in hun organisatie te implementeren. Op 29 mei aanstaande wordt in samenspraak met departementen en sectoren de landelijke norm gepresenteerd om te duiden waar de grens ligt van acceptabel gedrag.

Bij de overheid werken mensen van vlees en bloed, die weliswaar handelen naar de wetten, regels, budgetten en geldstromen, maar die in hun werk ook een contact van mens tot mens (en niet van overheid tot burger) nastreven. De meeste overheidsdienaren zijn zich daar terdege van bewust. De Nationale ombudsman constateert terecht dat overheidsdienaren in functie het goede voorbeeld moeten geven, door het tonen van respect en het hanteren van behoorlijkheidsnormen. Er zijn op dit vlak nog verbeteringen mogelijk, zoals het aanleren en toepassen van (pre-)mediation-technieken door overheidspersoneel in dergelijke functies.

Nogmaals, de suggestie van de Nationale ombudsman dat de overheid actief zou bijdragen aan de verruwing van de maatschappelijke verhou-

¹ Dit ongewenste gedrag bestaat uit seksuele intimidatie (12%), discriminatie (16%), intimidatie (19%), fysiek geweld (24%), verbaal geweld (62%). Bron: «Ongewenst gedrag besproken.» Onderzoek uitgevoerd in 2007 in opdracht van het Ministerie van BZK.

dingen, onderschrijven wij niet. Wij willen bovendien benadrukken dat, zelfs bij slechte dienstverlening of een toegenomen afstand tussen burgers en overheid, zoals de WRR onlangs constateerde, geweld en agressie jegens overheidspersoneel te allen tijde onacceptabel is. Boos zijn op of teleurgesteld zijn in de overheid mag en daar staan wegen voor open, maar dat mag nooit een legitimatie zijn voor agressief en gewelddadig optreden jegens overheidspersoneel.

Wij waarderen de inzet van de Nationale ombudsman ten zeerste. Ook al is het aantal klachten gedaald, er zijn helaas zaken die fout gaan. De aanbevelingen van de Nationale ombudsman leveren een waardevolle bijdrage aan de kabinetsinzet om de overheidsdienstverlening te verbeteren. Zoals blijkt uit het voorgaande, wordt een groot deel van de problemen en suggesties die de Nationale ombudsman naar voren brengt, al aangepakt. Wij hopen dan ook dat in het Jaarverslag over 2008 een doorzetting van de dalende lijn in het aantal klachten kan worden geconstateerd.

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

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