

Vergaderjaar 2010–2011

32 652

Evaluatie Wet extern klachtrecht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet extern klachtrecht» aan.¹

De Wet extern klachtrecht trad op 1 januari 2006 in werking. Belangrijkste doel van de wet was te verzekeren dat burgers met een klacht over een Nederlandse overheid daarmee in alle gevallen terecht kunnen bij een onafhankelijke (externe) ombudsinstantie. Voor de Rijksoverheid kon dat al sinds 1982 bij de Nationale ombudsman. Provincies, waterschappen en gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen) konden zich vrijwillig aansluiten bij de Nationale ombudsman of voorzien in een eigen ombudsman of ombudscommissie. Alle provincies en waterschappen hadden zich al voor 2006 aangesloten bij de Nationale ombudsman. Veel gemeenten deden dit eveneens en sommige gemeenten hadden een eigen ombudsvoorziening, maar een flink aantal gemeenten en de meeste gemeenschappelijke regelingen boden hun burgers niet de mogelijkheid hun klachten te laten behandelen door een onafhankelijke ombudsinstantie.

De Wet extern klachtrecht bracht hierin verandering. Uitgangspunt werd voortaan dat de optie om niets te regelen niet meer openstaat, en dat provincies, waterschappen en gemeenten kiezen tussen aansluiting bij de Nationale ombudsman óf instelling van een afzonderlijke externe klachtvoorziening die aan bepaalde wettelijke eisen voldoet. Hiertoe werden Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet en Wet gemeenschappelijke regelingen aangevuld. Daarnaast werden in de Algemene wet bestuursrecht normen vastgelegd die waarborgen dat alle ombudsvoorzieningen klachten op dezelfde manier behandelen. Deze normen waren grotendeels gelijk aan de normen die al sinds 1982 voor de Nationale ombudsman gelden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel VIII van de Wet extern klachtrecht bepaalt dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding de doeltreffendheid en de effecten ervan in de praktijk

worden geëvalueerd. De evaluatie is in 2010 uitgevoerd. Omdat de wet in de praktijk hoofdzakelijk gevolgen had voor de gemeenten, heeft de evaluatie zich beperkt tot de werking van de wet op gemeentelijk niveau. Het externe klachtrecht is dankzij deze wet onderdeel geworden van de Algemene wet bestuursrecht. De evaluatie maakt daarom deel uit van de meeromvattende evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht waartoe op grond van artikel 11:1 Awb een vijfjaarlijkse verplichting bestaat en die nu voor de vierde keer plaats vindt.

De belangrijkste punten uit de evaluatie van de Wet extern klachtrecht benoem ik hier kort.

Gemeenten maken zelf de keuze voor het type ombudsvoorziening: de Nationale ombudsman, een eigen ombudsvoorziening, of een gemeenschappelijke ombudsvoorziening met andere decentrale overheden. Van de 430 gemeenten die Nederland per 1 oktober 2010 kende, waren 284 gemeenten (66%) aangesloten bij de Nationale ombudsman en hadden 55 gemeenten (waaronder de vier grootste gemeenten) een eigen, gemeentelijke ombudsvoorziening. De overige 91 gemeenten waren bij een gemeenschappelijke ombudsvoorziening aangesloten of bij de ombudsvoorziening van een naburige gemeente. Zeeland is de enige provincie waar alle gemeenten bij dezelfde ombudsvoorziening (Zeeuwse ombudsman) zijn aangesloten. In Friesland zijn alle gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman, met uitzondering van één gemeente. In de andere provincies zijn gemeenten in meer of mindere mate aangesloten bij de Nationale ombudsman of bij een gemeentelijke ombudsvoorziening. Het netwerk van ombudsvoorzieningen is landelijk dekkend.

Gemeentelijke ombudsvoorzieningen bestaan in twee varianten. De meer bekende variant is de ombudsman. Grote gemeenten, waaronder Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, kiezen doorgaans voor deze variant. Kleinere gemeenten kiezen vaak voor de variant van een ombudscommissie. Deze bestaat doorgaans uit drie tot vier leden, waaronder een voorzitter en een secretaris.

Gemeentelijke ombudsvoorzieningen (ombudsmannen of -commissies) verschillen van elkaar in grootte, werkdruk en kennis, maar beschikken volgens het onderzoek allemaal over de nodige professionaliteit en deskundigheid. In de kleinere gemeenten die met een ombudscommissie werken, doen de leden van de commissie het inhoudelijke werk doorgaans zelf. De grotere ombudsvoorzieningen beschikken veelal over eigen ondersteunende ambtenaren, oplopend tot zo'n 20 fte. Voor zover bij lokale ombudsvoorzieningen specifieke deskundigheid ontbreekt, functioneert de Nationale ombudsman voor hen als kenniscentrum en vraagbaak.

De ombudsvoorzieningen, inclusief de Nationale ombudsman, voeren hun taken grotendeels op dezelfde manier uit. Hun werkwijze is gericht op zorgvuldigheid en dienstverlening. Ze hanteren dezelfde behoorlijkheidsnormen (zoals ontwikkeld en vastgelegd door de Nationale ombudsman) en ze passen dezelfde instrumenten toe om klachten op te lossen: (telefoon)gesprekken worden gevoerd, dossiers worden opgevraagd en e-mails worden verstuurd om aanvullende vragen te stellen. Indien ombudsvoorzieningen met hun tussenkomst snel een oplossing tot stand kunnen brengen, doen ze dat. Lukt dat niet of heeft dat geen zin meer, dan doen ze een uitgebreider onderzoek en leggen ze hun bevindingen vast in een rapport. Rapporten kunnen altijd worden opgevraagd bij de ombudsvoorzieningen. Sommige hiervan plaatsen rapporten op hun website of laten deze onderdeel uitmaken van het jaarverslag. Van de mogelijkheid

om onderzoek uit eigen beweging te doen, zonder dat daar een concrete klacht aan ten grondslag ligt, maken alleen de Nationale ombudsman en de grotere ombudsvoorzieningen gebruik.

Naast de instrumenten die de wet aanreikt, blijkt de wet ruimte te bieden voor een informele behandeling van klachten. Ook hierin werken alle ombudsvoorzieningen op een vergelijkbare manier. Ze passen bijvoorbeeld steeds vaker bemiddeling toe, een methode die overeenkomsten heeft met mediation. Ook benutten zij de mogelijkheid van gezamenlijk horen en zetten zij zich in voor het verhogen van de toegankelijkheid.

De ombudsvoorzieningen, inclusief de Nationale ombudsman voor zover hij over gemeenten gaat, hebben in het peiljaar 2009 alles bij elkaar zo'n 8500 klachten over gemeenten ontvangen. Voor 40% bleken ombudsvoorzieningen niet bevoegd omdat de klachten geen betrekking hadden op de gemeente, maar bijvoorbeeld op een verzekeringsinstelling. Voor 20% waren ombudsvoorzieningen weliswaar bevoegd, maar waren de klachten niet ontvankelijk, bijvoorbeeld omdat nog niet was voldaan aan het kenbaarheidsvereiste.¹ In al deze gevallen blijft de werkwijze van ombudsvoorzieningen gericht op zorgvuldigheid en dienstverlening. Dit loopt uiteen van doorverwijzen, het aannemen en doorsturen van klachten (bijvoorbeeld naar de procedure voor het interne klachtrecht) tot het in behandeling nemen en oplossen van klachten (in uitzonderlijke omstandigheden).

De onderzochte ombudsvoorzieningen voldoen aan de wettelijke eisen, in het bijzonder de eisen die zien op onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsvoorzieningen. Deze eisen betreffen de wijze waarop de ombudsman of de leden van een ombudscommissie benoemd worden, de wijze van financiering en de wijze waarop de ombudsvoorziening haar werk uitvoert.

Sommige gemeentelijke ombudsvoorzieningen, vooral de kleinere, ontvangen facilitaire ondersteuning van de gemeente. Het gaat bijvoorbeeld om huisvesting van de ombudsvoorziening bij de gemeente, telefonische bereikbaarheid via de gemeente, gebruikmaking van de gemeentelijke website voor informatie over de ombudsvoorziening, of secretariële ondersteuning door een gemeenteambtenaar. Hoewel dit geheel in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en het ook niet in de weg staat aan een correcte klachtbehandeling, was dit bij enkele burgers die voor de evaluatie bevraagd werden, aanleiding voor een kritisch oordeel over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsvoorziening. Ik vind dit een belangrijk signaal waarvoor ik in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aandacht wil vragen bij de gemeentebesturen.

Toepassing van het extern klachtrecht heeft geresulteerd in professionalisering van de interne klachtbehandeling binnen gemeenten. Adviezen van ombudsinstanties aan gemeenten leiden vaak tot maatregelen in de gemeentelijke organisatie. Deze zijn vooral procedureel van aard. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van procedures, de wijze van het bejegenen van burgers (interne protocollen) of het aanpassen van ICT-systemen. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot het aanstellen van een interne klachtencoördinator, het aanpassen van procedures van klachtbehandeling en het scholen en voorlichten van medewerkers.

De evaluatie laat in mijn ogen zien dat gemeenten en ombudsvoorzieningen met de Wet extern klachtrecht goed uit de voeten kunnen. Voor een wetswijziging blijkt geen noodzaak. Wel behoeven gemeenten oog te

¹ Het kenbaarheidsvereiste bepaalt dat burgers hun klacht over een overheid eerst kenbaar maken aan die overheid voordat zij bij een ombudsvoorziening terecht kunnen.

hebben voor de wijze waarop zij aan hun gemeentelijke ombudsvoorziening facilitaire ondersteuning bieden. Deze ondersteuning is door de wet toegestaan, maar mag burgers niet het beeld geven dat de gemeentelijke ombudsvoorziening onvoldoende onafhankelijk en onpartijdig is. Zoals ik aangaf, zal ik hiervoor aandacht vragen bij de gemeentebesturen.

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