

Vergaderjaar 2010–2011

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 185

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2010

Tijdens de Kamerbehandeling van de kabinetsreactie op het jaarverslag van de Nationale ombudsman van woensdag 22 september jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 2, blz. 6–32) is toegezegd om de Kamer met behulp van informatieve statistieken nader te informeren over de mogelijkheden en effecten van het inzetten van mediationvaardigheden in geval van (mogelijke) conflicten tussen overheid en burger. In het kader van het pionierstraject zijn de mogelijkheden en effecten van een informele aanpak met behulp van mediationvaardigheden binnen 16 overheidsdomeinen gemonitord en onderzocht. Deze brief bevat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten. De bijlage bij deze brief bevat de volledige rapportage met alle informatieve statistieken.¹

Aanleiding

Burgers, bedrijven en de overheid zijn jaarlijks miljoenen in uren en euro's kwijt aan bezwaar- en beroepsprocedures. De formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid aanvraag-, zienswijze-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt, sluit niet aan bij de behoefte van de burger en wordt al jaren zeer slecht gewaardeerd. De formele behandeling van klacht- en bezwaarprocedures is door burgers als een van tien belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de overheid geselecteerd.

Pro-actief en oplossingsgericht werken

Het adequaat hanteren 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. De burger verwacht veelal persoonlijk contact, begrijpelijke communicatie en een correcte en vlotte behandeling van vragen en problemen. Dit vraagt voor veel overheidsorganisaties om een andere manier van werken. Van

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

formeel-juridisch, naar informeel en oplossingsgericht (binnen de kaders van wet- en regelgeving) van reactief naar pro-actief en van schriftelijk naar mondeling. In geval van een informele aanpak neemt de ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burger(s) en bespreekt met hem wat de beste behandeling van zijn aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar is. Daarbij past de ambtenaar mediationvaardigheden toe; die bestaan uit communicatieve vaardigheden (zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen) en het kunnen omgaan met de dynamiek van conflictmatige relaties vanuit een open, belangstellende en oplossingsgerichte houding.

Resultaten eerste onderzoek

Geïnspireerd door twee projecten van de provincie Overijssel en het UWV, waarbij met behulp van mediationvaardigheden de dienstverlening rondom bezwaarprocedures is verbeterd, is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2007 een landelijk onderzoek gestart naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediationvaardigheden. Initiatieven of projecten op dit vlak waren op dat moment nog schaars. De resultaten van dit eerste onderzoek zijn in maart 2008 gepubliceerd. Door het toepassen van mediationvaardigheden steeg de tevredenheid van de burger en de tevredenheid van de betrokken ambtenaren en namen de kosten voor de overheid (en vaak ook voor de burger) af. Tot slot leidde de inzet van mediationvaardigheden in gemiddeld 50% van de bezwaren tot een (duurzame) oplossing met als gevolg een intrekking van het bezwaar.

Pionierstraject

Mediationvaardigheden werden ten tijde van het verschijnen van het eerste onderzoek in maart 2008 nog maar weinig ingezet en het aantal overheidsdomeinen was ook beperkt. Voorts waren er weinig initiatieven in de primaire fase. Om het inzetten van mediationvaardigheden door overheidsorganisaties in zowel de primaire fase als na ontvangst van bezwaar verder te stimuleren en de mogelijkheden, effecten en verschillen binnen de verschillende overheidsdomeinen in kaart te brengen is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met initieel 26 overheidsorganisaties een pionierstraject opgezet. Van de 26 overheidsorganisaties zijn uiteindelijk 5 organisaties afgevallen. Het pionierstraject is daarom vormgegeven met 21 bestuursorganen (gemeenten, provincies, waterschappen en een ministerie) en 22 pilotprojecten. Binnen deze projecten zijn de effecten en effectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden in 16 verschillende overheidsdomeinen in kaart gebracht. Van de 22 pioniersprojecten waren er 15 gericht op de bezwaarfase en 7 projecten op de primaire fase. In totaal zijn 920 zaken in de bezwaarfase en 165 zaken in de primaire fase compleet gemonitord. Dit onderzoek behelst zowel een analyse van de tijdsbesteding, kosten, doorlooptijden en mate en aard van oplossingen, alsook de beleving van de betrokken burger(s) en ambtenaren van de afhandeling van de zaak. Ook is er bij aanvang van de projecten en na afloop onderzoek verricht naar de kenmerken van de projecten (zoals doel, ontwerp en visie van de organisatie) en de houding en werkbeleving van de betrokken ambtenaren.

Belangrijkste resultaten van het pionierstraject

- Mede afhankelijk van het domein en het type bezwaar kiezen burgers in gemiddeld 50%–60% van de gevallen voor een informele aanpak van hun bezwaren en trekken als gevolg daarvan hun bezwaarschrift in. In deze zaken worden daardoor géén reguliere procedures meer

doorlopen. In het primaire proces kiezen burgers in gemiddeld 70% van de gevallen voor een informele behandeling.

- Burgers waarderen een informele behandeling van hun bezwaren gemiddeld met het rapportcijfer 7,2 en geven ook aan dat hun vertrouwen in de overheid is toegenomen. Het rapportcijfer staat in schril contrast met de landelijke waardering van de burger voor de reguliere bezwaarprocedure (gemiddeld een 4,8¹) en levert een stijging van de tevredenheid van de burger op van 40%.
- De bruto doorlooptijd van bezwaarprocedures nemen in geval van een informele behandeling gemiddeld met 37% af ten opzichte van de maximale wettelijke termijn en gemiddeld met 21% ten opzichte van de reguliere procedure.
- Ambtenaren waarderen de informele behandeling van bezwaren met een rapportcijfer van gemiddeld een 7,8. Uit metingen onder de ambtenaren die ervaring hebben opgedaan met een informele behandeling van bezwaren blijkt dat er een breed draagvlak is voor voortzetting van deze werkwijze.
- In geval van de inzet van mediationvaardigheden boekten de betrokken overheidsorganisaties in het kader van de afhandeltermijn ten opzichte van de reguliere procedure een efficiencywinst van ongeveer 26%.
- De inzet van mediationvaardigheden loont, ongeacht het domein en aard en omvang van de organisatie.
- Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen in geval van (potentiële) conflicten met burgers en bedrijven de mogelijkheden onderzoeken om deze informeel te behandelen.
- Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.

De inzet van mediationvaardigheden draagt bij aan de déjuridisering en het de-escaleren van conflicten tussen overheid en burger en leidt niet alleen tot een efficiëntere en effectievere overheid maar is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur. Een volledige uitrol en implementatie kan bij de overheid leiden tot structurele efficiencywinsten van ca. 55 miljoen per jaar waarbij mogelijke besparingen op het gebied van achterwege blijvende externe hoorcommissies of vervolgprocedures niet zijn meegerekend.

Internationaal is het mediationvaardighedenproject uniek en tijdens de 2-jaarlijkse European Public Service Awards beloond met de 2e prijs voor meest excellente innovatie op het gebied van de publieke dienstverlening in Europa. Inmiddels worden ook in Denemarken en Noorwegen projecten gestart.

Wanneer het aantal klachten of bezwaren waarbij mediationvaardigheden worden toegepast wordt afgezet tegen met het totale aantal klachten en bezwaren dan blijkt dat op dit moment de inzet van mediationvaardigheden nog beperkt is. Zo worden mediationvaardigheden bij de behandeling van nog geen 10% van het totale landelijke aantal bezwaarschriften ingezet.

Voorwaarden voor verdere uitrol en implementatie van deze werkwijze

De effecten en effectiviteit van mediationvaardigheden hangen in belangrijke mate af van de motivatie en bekwaamheden van de betrokken ambtenaren. De motivatie en bekwaamheid van de ambtenaren is sterk afhankelijk van organisatiefactoren (zoals werkdruk en cultuur), project-

¹ Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.

management (communicatie met en betrokkenheid van medewerkers), team (onderlinge steun en open klimaat om te leren), en training (adequate voorbereiding en investering in de benodigde vaardigheden). De implementatie van deze werkwijze vraagt van de organisaties en betrokken medewerkers een aanzienlijke inspanning. Het gaat om een serieuze organisatieverandering die ook de interne werkprocessen beïnvloedt. Het is daarom zaak dat principes van organisatieontwikkeling en verandermanagement worden toegepast bij de invoering van deze werkwijze zoals een duidelijke visie, politieke steun, goede projectorganisatie, selectie van gemotiveerde en bekwame projectleiders en medewerkers, facilitering in termen van tijd en scholing en een goede informatievoorziening aan alle betrokkenen.

Landelijke coördinatie stimulatie en ondersteuning

Door het bieden van een informatie en kennisplatform, het ontwikkelen van instrumenten, het bieden van ondersteuning en het faciliteren van de uitwisseling van best practices en lessons learned konden de pioniersorganisaties sneller (in 1 jaar) zelfs nog betere resultaten bereiken dan de bestuursorganen uit het eerste landelijke onderzoek op eigen kracht in meer tijd hadden bereikt (3–5 jaar).

Op grond van de behoorlijkheidnormen en vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit is het van belang om bestuursorganen op zowel lokaal, provinciaal als landelijk niveau, verder te stimuleren om pro-actief en oplossingsgericht te werken.

Landelijke coördinatie en ondersteuning van initiatieven is van belang om zowel tot een voorspoedige brede landelijke uitrol als een zorgvuldige toepassing van de vaardigheden te komen. De coördinatie en ondersteuning zijn wenselijk ten aanzien van (a) het stimuleren en motiveren van een informele werkwijze onder overheidsorganisaties; (b) het bieden van een kennisplatform (uitwisseling van best practices); (c) het faciliteren van leren met behulp van diverse instrumenten; (d) het bevorderen van kennisontwikkeling, o.a. met behulp van onderzoek en publicaties (e) het monitoren van de effecten en borgen van de kwaliteit van een informele aanpak (o.a. op het gebied van rechtszekerheid en behoorlijkheid).

Het verder volgen van de inzet en effecten door middel van monitoring en nader onderzoek, is wenselijk om de ontwikkeling en het delen van kennis te bevorderen en de professionaliteit van de ambtenaren verder te versterken.

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

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