

Bemiddeling bij de Nationale ombudsman

Wanneer burgers er zelf niet uitkomen in hun conflict met de gemeente kunnen ze aankloppen bij de Nationale ombudsman. Die kan helpen het probleem op te lossen. Dat gebeurt onder andere door een persoonlijk gesprek met de burger en een medewerker van de gemeente waar het probleem zich voordoet. Drie bemiddelaars van de ombudsman vertellen over hun werk en deze 'ombudsbemiddeling'.

Door Marion van Dam, Fleur Wery en Ruud Miedema

Burgers beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden is de kerntaak van de Nationale ombudsman. Bij de aanpak van de klachten die de ombudsman over de Nederlandse overheid ontvangt, is persoonlijk, oplossingsgericht maatwerk een belangrijk uitgangspunt. Verder is het conflicttheoretisch denkkader leidraad: een klacht wordt beschouwd als een conflict waarbij ten minste een van de betrokken partijen een probleem ervaart met de andere partij. Allereerst gaat het in de klachtbehandeling om het in kaart brengen waar het de burger om gaat, welke partijen een rol spelen en hoe het krachtenveld eruit ziet. Als 'het verhaal achter de klacht' duidelijk is en bekend is wat de burger met zijn klacht hoopt te bereiken wordt in samenspraak voor een bepaalde aanpak van de klacht gekozen. Dit kan een probleemoplossend telefoontje met een overheidsinstantie zijn, een onderzoek dat uitmondt in een openbaar rapport waarin de ombudsman een oordeel uitspreekt of een bemiddelingsgesprek.

Hoe werkt ombudsbemiddeling?

Klachten die gaan over communicatieproblemen, verstoorde verhoudingen of de manier waarop iemand is behandeld lenen zich vaak voor een bemiddelingsgesprek. Helemaal als de betrokkenen in de toekomst nog veel met elkaar te maken zullen hebben.

Een ombudsbemiddeling is een vertrouwelijk gesprek tussen burger en overheid gericht op herstel van de verstoorde communicatie en betrekkingen. Een bemiddelaar van (het bureau van) de Nationale ombudsman leidt het gesprek en stelt vanuit zijn onafhankelijke, neutrale en onpartijdige rol vragen. Iedere partij kan in zo'n gesprek zijn kant van het verhaal vertellen en emoties kunnen worden geuit. Cruciaal is dat alle partijen ook bereid zijn om naar elkaar te luisteren. In een goed gesprek kan de lucht worden gezuiverd.

Deelname aan een bemiddelingsgesprek gebeurt op basis van vrijwilligheid. Om de bereidheid tot deelname te peilen, wordt ook vaak vooraf met de betrokken medewerker of bestuurders van de overheidsinstantie gesproken.

Soms is de betrokken overheidsmedewerker zich er niet van bewust als partij betrokken te zijn bij een conflict: 'Als ambtenaar oefen je toch gewoon op professionele wijze je vak uit en ben je toch niet persoonlijk bij een conflict betrokken?' Zoals Dick Allewijn in zijn boek zo mooi beschrijft, is het conflictgedrag van de burger inderdaad vaak warmer dan bij de overheidsvertegenwoordiger.¹ Toch blijkt bij een bemiddeling maar al te vaak dat ook een ambtenaar met zijn emoties aan tafel zit.

Het gesprek duurt gemiddeld twee uur. Vaak is één gesprek voldoende. Als partijen concrete afspraken met elkaar hebben gemaakt, neemt de Nationale ombudsman deze op in een afrondende brief.

Gemeenten

Ruim 70% van de Nederlandse gemeenten is op dit moment aangesloten bij de Nationale ombudsman ten behoeve van de (tweedelijns) klachtbehandeling.

Gemeenten zijn een belangrijk aanspreekpunt voor burgers. Het is de overheidsorganisatie waar burgers moeten zijn voor een paspoort, bouwvergunning of bijstandsuitkering. En sinds de decentralisatie ook voor ouderenzorg, jeugdzorg en het vinden van werk. Voor burgers is het van belang dat ze vertrouwen hebben in hun gemeente en een goede (of in elk geval een 'normale') relatie hebben met hun gemeente. Klachten kunnen ontstaan door negatieve ervaringen met een ambtenaar, door niet nagekomen toezeggingen van een wethouder of door het gevoel te hebben tegen een muur aan te lopen als je een toelichting nodig hebt bij een beslissing met verstrekkende gevolgen. Een klacht begint vaak met onvrede



Foto: Wiebe Kiestra Fotografie / Hollandse Hoogte

over iets concreets, maar kan uitdraaien op een algeheel wantrouwen in de overheid als een burger zich stelselmatig genegeerd en niet serieus genomen of gehoord voelt. Ook een gemeente heeft belang bij een goede verstandhouding met zijn burgers. Soms zijn gemeenten enorm veel tijd kwijt aan de beantwoording van brieven of talloze telefoontjes van ontevreden burgers. Omdat gemeenten met de decentralisatie van diverse zorgtaken alleen maar meer contact met burgers zullen hebben dan voorheen het geval was, is een goede relatie tussen burger en gemeente belangrijker dan ooit.

Wederzijdse verwachtingen

Als de klacht van een burger die met zijn onvrede aanklopt bij de ombudsman zich leent voor een bemiddelingsgesprek wordt

Werkwijze en instituut Bureau Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is een van de Hoge Colleges van Staat en ziet toe op behoorlijk overheidsoptreden. Dit vindt plaats in de klachtbehandeling als mede in het onderzoek dat hij op eigen initiatief doet naar thema's die de relatie burger-overheid raken. Zijn onafhankelijke positie is vastgelegd in de Grondwet en in de Wet Nationale ombudsman. De ombudsman is vanouds een tweedelijnsklachtbehandelaar; eerst moet bij de desbetreffende overheidsinstantie zelf worden geklaagd. Dit kan de Rijksoverheid zijn, de politie, een buitengewone opsporingsambtenaar, gemeenten, provincies, waterschappen of gemeenschappelijke regelingen. Iedere Nederlandse gemeente richt zelf zijn ombudsfunctie in; dit kan het instellen van een ombudscommissie zijn of een aansluiting bij de Nationale ombudsman. Op dit moment is ruim 70 procent van de Nederlandse gemeenten aangesloten.

een gemeente gepolst. De keuze wie er namens de gemeente aan tafel komt, gaat in overleg met de Nationale ombudsman. Soms is de verwachting dat deelname van de burgemeester of een wethouder zelf het meest effectief is, soms geldt dat juist voor een gemeentesecretaris of een betrokken ambtenaar van een uitvoerende dienst. Los van de functie is een actieve en open houding behulpzaam om een goed gesprek te kunnen voeren.

Het komt voor dat burgers geen realistische verwachtingen hebben over wat een gemeente doet. Ook komt het voor dat een gemeente zich een bureaucratische houding aanmeent, die botst met de behoefte van een burger. In dergelijke gevallen zal wat de burger en overheid in redelijkheid over en weer van elkaar mogen verwachten een belangrijk gespreksonderwerp zijn. Vaak levert een gesprek duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen. In het beste geval komt er een oplossing voor een concreet probleem en zijn de onderlinge verhoudingen verbeterd. Een veelgemaakte afspraak in een bemiddelingsgesprek is dat de burger een direct aanspreekpunt bij de gemeente krijgt bij wie hij kan aankloppen als iets opnieuw fout zou gaan. Vrijwel altijd blijkt hoe belangrijk het voor de burger is om zich gehoord te voelen.

In de nabije toekomst zal de gemeente vaker persoonlijk contact hebben met de burger, bijvoorbeeld 'aan de keukentafel'. De Nationale ombudsman voorziet dat er zeker in de eerste periode van de decentralisatie onduidelijkheden ontstaan over de taken en verantwoordelijkheden van instanties en waar de burger zich met klachten kan melden. De Nationale ombudsman ziet het als zijn taak de gemeenten bij te staan in de versterking van de eerstelijnsklachtbehandeling; hij heeft regels voor een behoorlijke klachtbehandeling door de gemeen-

te opgesteld waarbij hij pleit voor de informele aanpak van klachten. De Nationale ombudsman zal als behandelaar van tweedelijnsklachten bij de aangesloten gemeenten uiteraard de mogelijkheid blijven bieden om als bemiddelaar op te treden als gemeente en burger er met elkaar niet uitkomen. Hetzelfde geldt voor klachten over gecertificeerde instellingen Jeugdzorg (dit zijn bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht). Daarnaast zet de ombudsman bij de huidige decentralisatieoperatie vanuit een expert- en klankbordrol in op versterking van de eerstelijnsklachtbehandeling van de gemeenten en instellingen aan wie de dienstverlening is uitbesteed.

Tot slot inventariseert de ombudsman de klachten en problemen die na 1 januari 2015 ontstaan en betrekking hebben op de decentralisatieoperatie. Dit uiteraard om te weten wat er speelt zodat er gericht onderzoek op eigen initiatief gedaan kan worden als er structurele zaken blijken te spelen.

De Kinderombudsman

Sinds april 2011 heeft Nederland ook een Kinderombudsman, nu in de persoon van Marc Dullaert. Hij controleert of de kinderrechten in Nederland worden nageleefd door de overheid, maar ook door private organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, jeugdzorg en de gezondheidszorg. De Kinderombudsman adviseert het parlement en organisaties en maakt mensen bewust van de kinderrechten. Op die manier verbetert hij de positie van kinderen en jongeren in Nederland. De Kinderombudsman adviseert kinderen en jongeren over manieren waarop ze voor hun rechten kunnen opkomen. De Kinderombudsman is onderdeel van Bureau Nationale ombudsman. Hij heeft een eigen werkgebied en bevoegdheden. Hij rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer. Ook de Kinderombudsman richt zich in 2015 meer op het werk van gemeenten. Hij gaat onderzoeken of kinderen de zorg krijgen waar zij recht op hebben. De Kinderombudsman staat weliswaar achter de visie en uitgangspunten van de nieuwe Jeugdwet, maar signaleert tegelijkertijd ook risico's. Het tempo waarop de decentralisatie is ingevoerd was hoog. Daarnaast gaat de stelselwijziging gepaard met bezuinigingen. Dit maakt dat de Kinderombudsman zich zorgen maakt over het functioneren van de toegang tot en de kwaliteit van de aan kinderen en jeugdigen geboden hulp. Het onderzoek van de Kinder-

Voorbeeld

Een bemiddelingsgesprek onder leiding van de ombudsman kan helpen om de verstoorde communicatie tussen burger en overheid te herstellen, zoals in het volgende voorbeeld het geval was. Een ondernemer heeft al jaren een zakelijk geschil met de gemeente. Op een dag belt een ambtenaar van de gemeente hem over de kwestie. De ondernemer wordt overvallen door dit telefoontje. De opstelling van de ambtenaar ervaart hij als bijzonder onprettig waardoor hij uit zijn slof schiet en een fysieke bedreiging uitspreekt. Dit neemt de gemeente hoog op. In een gesprek op uitnodiging van de gemeente blijft de ondernemer boos over de manier waarop de gemeente hem bejegende. Dit maakt dat de gemeente een contactverbod instelt.

Daarop wendt de ondernemer zich tot de Nationale ombudsman. In overleg met hem lijkt een bemiddelingsgesprek als aanpak voor deze klacht over de gemeente het meest geschikt. Als beide partijen aan tafel zitten blijkt dat niemand echt blij is met de situatie. Zowel de ondernemer als de gemeente lichten hun kant van het verhaal toe. Hierdoor ontstaat er over en weer begrip en dat brengt hen een stapje verder. In goede harmonie besluiten de partijen tot een vervolgggesprek bij de gemeente zonder bemoeienis van de ombudsman. Hierna trekt de gemeente het contactverbod in.

ombudsman moet inzichtelijk maken voor welke groepen kinderen de invoering van de jeugdwet zorgvuldig verloopt en voor welke groepen kinderen deze nieuwe werkwijze problemen geeft. De Kinderombudsman zal vanuit zijn onafhankelijke positie aanbevelingen doen aan de Rijksoverheid en aan gemeenten.

Noot

- 1 Dick Allewijn, *Met de overheid om tafel* (Mediationreeks deel 6), Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.



Over de auteurs

Marion van Dam, Fleur Wery en Ruud Miedema werken bij het Bureau Nationale ombudsman en maken deel uit van de interne pool van ombudsbemiddelaars.