

De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Dat hoort immers bij de manier waarop we vanuit onze eigen normen en waarden als samenleving onze overheid hebben ingericht. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat de burger die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut.

Dit instituut is de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman levert daadkrachtig een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door continu in gesprek te zijn met maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers en door proactief problemen te signaleren. En misschien nog wel belangrijker: door er effectief iets aan te doen. Door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen écht te helpen bij onnodige bureaucratie.

‘Wat vindt u ervan?’
Reflectie op burger en overheid

Verslag van de Nationale ombudsman over 2010



Verslag van de Nationale ombudsman over 2010

‘Wat vindt u ervan?’

Reflectie op burger en overheid

Verslag van de Nationale ombudsman over 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord

6

‘Wat vindt u ervan?’ Reflectie op burger en overheid

9

1	Introductie	10
2	Reflectie op de Nationale ombudsman	11
2.1	Reflectie Verwey-Jonker Instituut	11
2.2	Wat mag van de Nationale ombudsman verwacht worden?	11
2.3	Wat heeft de Nationale ombudsman gerealiseerd?	12
2.4	De waarde van de ombudsmethode: het kan minder juridisch	15
2.5	Ervaringen uit de praktijk	16
2.6	Probleemoplossend werken	17
2.7	Terugkoppeling bij de Nationale ombudsman	17
2.8	Conclusies voor de Nationale ombudsman	19
3	Reflectie en de overheid	20
3.1	Het grote belang van terugkoppeling	20
3.2	Toepassing door overheidsorganisaties	21
3.3	Systeemproblemen	23
3.4	Consequenties voor persoonlijke kwaliteiten van de ambtenaar	24
3.5	Niet alleen woorden	26
4	Aanbevelingen	28
5	Afsluiting	34

I Ons beeld van overheidsinstanties

37

I.1	Onderzoek uit eigen beweging	38
I.1.1	Afgeronde onderzoeken 2010	39
I.1.2	Effecten onderzoek uit 2009	46
I.1.3	Lopende onderzoeken	49
I.2	Beeld overheidsinstanties uit klachtbehandeling	50
I.2.1	Belastingdienst	52
I.2.2	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	56
I.2.3	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs	59
I.2.4	Immigratie- en Naturalisatiedienst	62
I.2.5	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	65
I.2.6	Bureaus Jeugdzorg	67
I.2.7	Politie	72
I.2.8	Openbaar Ministerie	79
I.2.9	Centraal Justitieel Incassobureau	82
I.2.10	Koninklijke Marechaussee	84
I.2.11	Gerechtsdeurwaarders	86
I.2.12	Dienst Wegverkeer	88
I.2.13	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	91
I.2.14	College voor zorgverzekeringen	93
I.2.15	Centrum indicatiestelling zorg	96
I.2.16	Zorgkantoren	98
I.2.17	Centraal Administratie Kantoor	102
I.2.18	Inspectie voor de Gezondheidszorg	104
I.2.19	Gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen	106
I.2.20	Grond- en mensenrechten	111
I.3	Context en beoordeling functioneren overheidsinstanties	114



2 Relatie tussen burger en overheid 117

- 2.1 Eén geheel ↔ onderdeel van keten 119
- 2.2 Kwetsbaar ↔ onkwetsbaar, onaantastbaar 121
- 2.3 Juridisch afhankelijk ↔ autonoom, bureaucratisch, machtig, eenzijdig bepalend 123
- 2.4 Financieel afhankelijk ↔ budgetten en begrotingen 128
- 2.5 Gebrek aan deskundigheid ↔ deskundig 130
- 2.6 Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid
↔ zakelijke, onpersoonlijke betrokkenheid vanuit wet- en regelgeving 132
- 2.7 Opmerkelijke zaken 134



3 Werk in cijfers 139

- 3.1 Omvang klachten 140
- 3.2 Frontoffice 144
- 3.3 Klachtbehandeling 145
- 3.4 Rapporten 148
- 3.5 Doorlooptijden 152
- 3.6 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman 153



4 Bedrijfsvoering 157

- 4.1 Kernwaarden 158
 - 4.1.1 Dienstverlening 158
 - 4.1.2 Professionaliteit 160
 - 4.1.3 Kennisdelen 161
- 4.2 Financiën 161
- 4.3 Personeel 162
 - 4.3.1 Integriteit 162
 - 4.3.2 Diversiteit 162
 - 4.3.3 Ziekteverzuim 162
 - 4.3.4 Opleidingen 163
 - 4.3.5 Formatie en bezetting 163
 - 4.3.6 In- en uitstroom 163
 - 4.3.7 Bezetting vrouwen/mannen 164
 - 4.3.8 Bezetting wat betreft leeftijd 164
 - 4.3.9 Bezetting loonschalen (m/v) 165



Bijlagen 167

- 1 Behoorlijkheidsnormen 168
- 2 Spelregels voor de overheid 175
- 3 Klachten per beleidsterrein 180
- 4 Nevenfuncties ambtsdragers 201

Voorwoord

Dit verslag van de Nationale ombudsman gaat over reflectie. Het thematische deel heeft als titel *‘Wat vindt u ervan?’ Reflectie op burger en overheid*, en gaat over het grote belang van reflectie en terugkoppeling voor een goede verhouding tussen overheid en burger. Voor de overheid en degene die voor de overheid werken, is de volgende vraag steeds een leerzame: ‘Hoe zou u zelf in deze situatie behandeld willen worden?’ Deze reflectievraag kan leiden tot antwoorden die veelzeggend kunnen zijn voor de wijze waarop de overheid met de burger omgaat. Het werk van de Nationale ombudsman laat zien dat deze reflectie en terugkoppeling in veel situaties effectief is. Bij het ontwikkelen van beleid en het organiseren van de uitvoering kan veel geleerd worden van wat burgers, bedrijven en instellingen ‘ervan vinden’.

De Nationale ombudsman vervult zijn taak vanuit de behandeling van klachten van burgers, bedrijven en instellingen over de overheid. In 2010 ontving hij bijna 14.000 klachten en ruim 31.000 telefoontjes. Het is belangrijk dat klachten serieus genomen worden en dat naar aanleiding van klachten adequate maatregelen worden genomen. Het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman vormt een goed aanknopingspunt voor reflectie op het functioneren van de overheid en van burgers, bedrijven en instellingen in hun relatie tot die overheid. De Nationale ombudsman koppelt op verschillende manieren zijn bevindingen en inzichten terug naar de overheid en draagt er zo toe bij dat de verhouding tussen overheid en burger verbeterd kan worden. Reflectie en terugkoppeling vormen sleutelwoorden in het werk van de Nationale ombudsman. Dat geldt ook voor zijn eigen functioneren.

Daarom heeft het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de directeur van Bureau Nationale ombudsman in 2010 een onafhankelijke reflectie uitgevoerd op de Nationale ombudsman en zijn bureau.¹⁾ Enerzijds vormt die reflectie een terugblik op vijf ambtsjaren van de zittende ombudsman en anderzijds een vooruitblik op de toekomst. Uit de reflectie blijkt dat de overheidsorganisaties die met de Nationale ombudsman te maken hebben hem als een noodzakelijke waakhond en tegenkracht ervaren, die de stem van de burger vertolkt en dwingt tot continue kwaliteitsverbetering bij de overheid. Het instituut Nationale ombudsman is beter bekend geworden en heeft met de vertaling van de rechtvaardigheid naar de dagelijkse praktijk en met het oplossingsgericht werken een dimensie toegevoegd. Inmiddels is de huidige Nationale ombudsman per 1 oktober 2011 voor zes jaar herbenoemd met forse steun van de Tweede Kamer.

Afsluitend volgen twee ontwikkelingen die relevant zijn voor het werk van de Nationale ombudsman.

Kinderombudsman Een belangrijke ontwikkeling voor de bescherming van kinderrechten in Nederland vormt de keuze van de Staten-Generaal voor het instellen van een Kinderombudsman bij het Bureau Nationale ombudsman. Deze Kinderombudsman vormt een essentiële aanvulling op de inzet van belangrijke spelers op het terrein van kinderrechten, zoals UNICEF en Defence for Children. In het voorjaar van 2011 gaat de Kinderombudsman van start.

Caribisch Nederland In 2010 zijn de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel geworden van Europees Nederland. De eilanden hebben sinds 10 oktober 2010 een status vergelijkbaar met die van gemeenten. Vanaf die datum is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van kracht op de eilanden en beschikken de Rijksoverheid, de politie en het Openbaar Ministerie over een interne klachtenprocedure. De tweedelijnsklachtbehandeling wordt door de Nationale ombudsman gedaan. Voor de eilandsbesturen zelf geldt een andere regeling. Zij hebben vanaf 10 oktober 2010 twee jaar de tijd om te beslissen of ze een gemeenschappelijke ombudsman benoemen of zich aansluiten bij de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman
Alex Brenninkmeijer

1) A.G. Mein, J.C.J. Boutellier e.a., *Reflectie op de Nationale ombudsman*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

‘Wat vindt u ervan?’

Reflectie op burger en overheid

Gezocht: een onafhankelijk oordeel

De achtjarige Freek wordt ingeënt tegen BMR (bof, mazelen en rode hond) en DTP (difterie, tetanus, polio). Het gaat om vaccinaties waar alle kinderen in Nederland voor worden opgeroepen, als onderdeel van het Rijksvaccinatieprogramma van het RIVM. Kort na de vaccinatie wordt Freek ziek en vier dagen later overlijdt hij, volkomen onverwacht. Het RIVM zelf onderzoekt het verband tussen de vaccinatie en Freeks dood, maar de ouders van de jongen trekken dit onderzoek in twijfel. Zij vinden niet dat er sprake is van een objectief en onafhankelijk onderzoek.

De ouders van Freek schakelen de Nationale ombudsman in en die is het met hen eens. Hij stelt dat het RIVM te veel verschillende rollen vervulde, waardoor de schijn van partijdigheid is ontstaan. Hoewel hij niet twijfelt aan de integriteit van het RIVM, is het volgens de ombudsman verstandig een andere partij onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren. Zo wordt elke schijn van belangenverstrengeling voorkomen en alle twijfel over de onafhankelijkheid van het onderzoek bij de ouders weggenomen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft laten weten de aanbeveling van de ombudsman op te volgen en laat een onafhankelijk onderzoek uitvoeren.

I Introductie

Voor een gezonde verhouding tussen overheid en burger vormt reflectie op die verhouding een onmisbaar instrument. De overheid kan zich niet in volstrekte autonomie tegenover burgers, bedrijven en instellingen opstellen. In een democratische rechtstaat zijn overheid en burger intensief aan elkaar verbonden. Overheid en burger verlenen elkaar reden voor bestaan. Die bestaansreden vormt echter geen statisch gegeven, maar wordt van dag tot dag, van jaar tot jaar in complexe processen bepaald.

Goede betrokkenheid tussen overheid en burger vormt geen rustig bezit en staat zeker in deze tijd in de volle aandacht. De burger is ontevreden over ‘de overheid’ en ook de overheid uit zich regelmatig negatief over de burger. Er is een slinkend vertrouwen van de burger in de overheid en omgekeerd. Grote schommelingen in stembusuitslagen veroorzaken onzekerheid rond verkiezingen en de zwevende kiezer blijkt moeilijk peilbaar. Een belangrijke graadmeter voor de verhouding tussen de overheid en de burger zijn klachten over concrete dienstverlening door de overheid.

De Nationale ombudsman vervult zijn taak vanuit de behandeling van klachten van burgers, bedrijven en instellingen over de overheid. Het is belangrijk dat klachten serieus genomen worden en dat naar aanleiding van klachten adequate maatregelen worden genomen. Het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman vormt een goed aanknopingspunt voor reflectie op het functioneren van de overheid en van burgers, bedrijven en instellingen in hun relatie tot die overheid. De Nationale ombudsman koppelt op verschillende manieren zijn bevindingen en inzichten terug naar de overheid en draagt er zo toe bij dat de verhouding tussen overheid en burger verbeterd kan worden. Reflectie en terugkoppeling vormen sleutelwoorden in het werk van de Nationale ombudsman. Dat geldt ook voor zijn eigen functioneren.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft een onafhankelijke reflectie uitgevoerd op de Nationale ombudsman en zijn bureau.²⁾ Deze reflectie levert als conclusie op dat de overheidsorganisaties die met de Nationale ombudsman te maken hebben vrijwel unaniem positief zijn: de Nationale ombudsman is een noodzakelijke waakhond en tegenkracht, hij vertolkt de stem van de burger en dwingt tot continue kwaliteitsverbetering bij de overheid. Het instituut Nationale ombudsman is beter bekend geworden en heeft met de vertaling van de rechtvaardigheid naar de dagelijkse praktijk en met het oplossingsgericht werken een dimensie toegevoegd aan de traditionele klachtafhandeling. De Nationale ombudsman en zijn bureau slagen erin om een aanpak te ontwikkelen die overheidsbreed herkend wordt als een effectief middel om de verhouding tot de burger te verbeteren. Daarom gaat in dit verslag over 2010 enerzijds de aandacht uit naar de reflectie op het werk van de Nationale ombudsman zelf en een analyse en beschrijving van ‘de ombudsmethode’. Op die manier zal geoogst worden uit de inspanningen van de afgelopen vijf jaar. Daarna komt het grote belang van terugkoppeling voor de overheid aan de orde. Aan het slot volgen concrete aanbevelingen voor de overheid hoe de verhouding tot de burger verder te verbeteren.

2) A.G. Mein, J.C.J. Boutellier e.a., *Reflectie op de Nationale ombudsman*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

3) Kamerstukken II, 2004/2005, 30 052, nr. 1.

2 Reflectie op de Nationale ombudsman

2.1 Reflectie Verwey-Jonker Instituut

Midden 2010 heeft de directeur van het Bureau Nationale ombudsman opdracht gegeven voor een onafhankelijke reflectie op het functioneren van de Nationale ombudsman. Deze reflectie vormt enerzijds een onderbouwde terugblik op de vijf ambtsjaren van de zittende ombudsman (2005-2010) en anderzijds een vooruitblik op de toekomst. In dit verslag over 2010 komen de belangrijkste uitkomsten van deze reflectie aan de orde. Kernvraag daarbij is enerzijds de effectiviteit van het werk van de Nationale ombudsman. Anderzijds is de vraag hoe de Nationale ombudsman die effectiviteit nog kan vergroten.

De reflectie op de Nationale ombudsman en zijn bureau is uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksinstituut Verwey-Jonker. Door bestudering van documenten waaronder de jaarverslagen en gesprekken met een brede kring van betrokkenen rond het instituut Nationale ombudsman is een beeld verkregen van de effecten van het werk van de ombudsman. Dit beeld ziet er positief uit. De Nationale ombudsman is erin geslaagd om aan de ene kant een kritische rol te vervullen tegenover de overheid, maar is ook een welkome gast bij de overheid als het gaat om reflectie op de verhouding burger-overheid.

2.2 Wat mag van de Nationale ombudsman verwacht worden?

Het werk van de Nationale ombudsman is gebaseerd op de (grond)wettelijke taak van klachtbehandeling en onderzoek op eigen initiatief. Uitgaande van deze (grond)wettelijke taak zou verwacht kunnen worden dat het werk van de Nationale ombudsman bestaat uit rapporten naar aanleiding van onderzoek in individuele zaken en naar aanleiding van onderzoek op eigen initiatief. In die zin kan een vergelijking gemaakt worden met de taakvervulling door de rechter: die heeft rechterlijke uitspraken als uitkomst van zijn wettelijke taak. Toch is er een opmerkelijk verschil tussen het werk van de Nationale ombudsman en dat van de rechter. Dit verschil vindt zijn oorsprong in het profiel dat is vastgesteld door de Tweede Kamer die de Nationale ombudsman benoemt. Daarin zijn belangrijke uitgangspunten:³⁾

- vermogen om de belangen van het instituut Nationale ombudsman doeltreffend te behartigen, in contacten met de politiek en het bestuur. De Nationale ombudsman moet zich gemakkelijk mengen in maatschappelijke discussies in een publieke openbare omgeving, en met gezag bijdragen aan publieke meningsvorming gevoed door zijn specifieke kennis en ervaring;
- goed inlevingsvermogen in zowel problemen die burgers kunnen ondervinden in hun contacten met de overheid als in de omstandigheden waarin overheden hun werk moeten doen. Doordrongen van de notie dat de verhouding tussen burger en overheid, naast een juridische, ook een sociale dimensie heeft. De Nationale ombudsman moet oog hebben voor meer aspecten dan uitsluitend het juridische aspect;
- vaardigheid in het op anderen overdragen van kennis, ervaring en inzicht. Excellente communicatieve vaardigheden zowel mondeling als schriftelijk. Bekwaam publicist. Vermogen

om het werk en het instituut van de Nationale ombudsman op een open, toegankelijke en overtuigende manier te presenteren, ook via de diverse nieuwsmedia.

De Nationale ombudsman heeft op grond van dit profiel tot taak om méér te doen dan rapporten af te leveren, zoals een rechter uitspraken aflevert. De ombudsman moet op verschillende manieren invloed uitoefenen op de publieke meningsvorming, gevoed door zijn specifieke kennis en ervaring. Door goede communicatie moet hij bovendien kennis, ervaring en inzicht overdragen in het openbaar bestuur en in de media. Ten slotte – en daarin schuilt ook een verschil met de (bestuurs-) rechter – moet hij doordrongen zijn van de notie dat de verhouding tussen burger en overheid, naast een juridische, ook een sociale dimensie heeft. In zijn werk gaat het om méér dan alleen juridische vragen. Wat heeft de Nationale ombudsman, uitgaande van deze taakstelling, gerealiseerd?

In 2010 heeft de Nationale ombudsman 67 columns en 16 artikelen geschreven. Columns verschenen in de Telegraaf, Opportuun, RePublic, Nederlands Juristenblad en de Staatscourant. Artikelen in onder andere het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, Christen Democratische Verkenningen en het Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten. Een paar voorbeelden:

“Met de Belastingdienst gaat het steeds beter”, schrijft de Nationale ombudsman samen met substituut Nationale ombudsman A. Stehouwer en senior onderzoeker R. Beemster in het Tijdschrift voor fiscaal recht. Dit artikel geeft een impressie vanuit het werk van de Nationale ombudsman en is gebaseerd op een analyse van 1.200 interventies door de Nationale ombudsman bij de Belastingdienst (rapport 2010/015). Op basis hiervan zijn acht veelvoorkomende problemen geïdentificeerd en besproken.

Begin 2010 verscheen een drietal besprekingen van het rapport ‘Behoorlijk omgaan met schadeclaims’ (2009/135) in het tijdschrift Overheid en Aansprakelijkheid. In een volgend nummer volgt een beschouwing van de Nationale ombudsman. Hij bespreekt de kabinetsreactie op het rapport en maakt een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk. Belangrijke aanbeveling aan de overheid is terughoudend te zijn met langdurige procedures en excuses aan te bieden waar nodig.

Op basis van een lezing op de Dag van het Risico verschijnt een artikel in het BZK Magazine Nationale Veiligheid met de titel ‘Risico’s, chaos en het perspectief van de burger’. De Nationale ombudsman vraagt in dit stuk aandacht voor het feit dat risico’s verbonden zijn met chaos en met chaotische processen. Dit is van belang voor het perspectief van de burger op risico’s en voor het vertrouwen dat de burger heeft in de overheid. Een uitgebreide versie van dit artikel verschijnt begin 2011 in de essaybundel ‘Veiligheid boven alles?’

2.3 Wat heeft de Nationale ombudsman gerealiseerd?

De cijfers laten duidelijk zien dat klachtbehandeling weliswaar centraal staat in het werk van de Nationale ombudsman, maar dat daarnaast veel méér bereikt is dan dat klachten met onderzoek en

een rapport afgehandeld zijn. Bijna 14.000 klachten hebben geleid tot 8.298 verwijzingen naar de juiste instantie, 2.973 interventies, 53 bemiddelingen en 377 rapporten. Daarvan zijn acht rapporten op eigen initiatief uitgebracht.

Wanneer daartoe aanleiding is, vooral in complexe zaken waarin het van belang is om ook alle relevante feiten goed op een rijtje te krijgen, is een rapport een belangrijk instrument van de ombudsman. Soms leidt de aankondiging van een onderzoek al tot spontane acties of verbeteringen bij overheidsorganisaties. De Nationale ombudsman kan ook een aanbeveling aan een rapport verbinden. In 2010 werd 37% van de rapporten van een aanbeveling voorzien. Aanbevelingen worden veelal opgevolgd. Conform zijn wettelijke taak had de Nationale ombudsman jaarlijks duizenden rapporten kunnen uitbrengen, maar in werkelijkheid eindigen veel zaken met een interventie of – in mindere mate – met een bemiddeling. De interventie houdt een oplossingsgerichte benadering in, waarbij het oogmerk is dat de burger zo snel mogelijk krijgt van de overheid wat nodig is: een antwoord, informatie of een excuus, tegemoetkoming of schadevergoeding. Dankzij intensieve contacten met alle verschillende overheden lukt het veelal goed om via interventies tot oplossingen te komen.

De conclusie kan zijn dat de ombudsman het resultaat van zijn werk meer divers heeft gemaakt en meer laat aansluiten bij de behoefte van burgers. Deze benadering scheelt ook tijd en capaciteit. Een interventie kan in dagen of weken tot resultaat leiden, terwijl een gedegen onderzoek met hoor en wederhoor en rapportage een half tot een heel jaar kan duren en veel arbeidsintensiever is. Ook de betrokken overheden staan positief tegenover interventies.

Via onderzoek op eigen initiatief kunnen vaker voorkomende klachten, die steeds als individuele interventie worden opgelost, meer structureel worden aangepakt.

Twee onderzoeken illustreren dit:

- Op basis van 1.200 interventies bij de Belastingdienst zijn acht veel voorkomende problemen voor burgers geïnventariseerd, die vervolgens aan de Belastingdienst zijn voorgelegd met de vraag hoe die problemen meer structureel opgelost konden worden. De Belastingdienst heeft dit initiatief constructief opgepakt en verschillende acties ondernomen. Op een later tijdstip kan beoordeeld worden of deze acties er ook daadwerkelijk toe leiden dat burgers minder reden hebben om te klagen.⁴⁾
- Het CAK voert complexe wetgeving uit, hetgeen leidde tot vrijwel onleesbare beschikkingen aan mensen die zorgbijdragen (voor bijvoorbeeld thuiszorg) moesten betalen. In samenwerking met het CAK heeft de Nationale ombudsman uitgangspunten voor heldere beschikkingen geformuleerd. Het CAK heeft het op zich genomen om daarmee tot beter leesbare beschikkingen te komen. Deze duidelijkheid zal ertoe kunnen bijdragen dat er minder klachten en bezwaren komen.⁵⁾

Deze illustraties betreffen omvangrijke projecten, maar door de vele contacten van onderzoekers en teamleiders van de Nationale ombudsman met overheidsorganisaties is het mogelijk om meer structureel problemen aan te pakken die burgers ervaren. In ieder geval kan de ombudsman door

4) Rapport 2010/015, De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman.

5) Rapport 2010/085, Zorg voor duidelijke brieven! Hoe kan het CAK tot begrijpelijke beschikkingen komen?

die vele contacten de vinger aan de pols houden en in actie komen als daar reden voor is. Op deze manier is meer effect te bereiken dan door het uitbrengen van rapporten alléén.

Veel minder zichtbaar dan de klachtbehandeling zijn de vele andere contacten tussen (het bureau van) de Nationale ombudsman en overheidsorganisaties. De ombudsman heeft in 2010 77 lezingen en toespraken gegeven waardoor hij grote groepen ambtenaren kan inspireren om op een behoorlijke wijze met burgers om te gaan. Vanuit de overheid bestaat een toenemende belangstelling voor deze rol van de ombudsman. Ook voert hij regelmatig overleg met bestuurders en leidinggevendenden. Via contactpersonendagen (ontmoetingen tussen (het bureau van) de Nationale ombudsman en klachtbehandelaars bij overheden) kunnen ervaringen worden uitgewisseld. Deze contacten leiden ook tot wisselwerking. Het gaat er niet alleen om dat (het bureau van) de Nationale ombudsman boodschappen over behoorlijk omgaan met burgers uitzendt, maar ook dat hij open staat voor signalen van de kant van overheden. Dit kan bijvoorbeeld onduidelijke wetgeving betreffen, problemen met informatiesystemen of capaciteitsproblemen in de uitvoering. De ombudsman kan vervolgens deze signalen zo nodig weer terugspelen naar de minister en de Tweede Kamer.

De behoorlijkheid is niet alleen van belang voor de bejegening, maar vormt de harde kern van een goede verhouding tussen burger en overheid.

In 2010 heeft de Nationale ombudsman 77 keer een lezing verzorgd, waarvan vier in het buitenland. De substituut ombudsmannen hebben gezamenlijk nog tien lezingen verzorgd.

Op 10 februari nam de Nationale ombudsman deel aan het debat ‘Klem in de jeugdzorg’ in De Rode Hoed, waar hij aandacht vroeg voor het feit dat de jeugdzorg een onwaarschijnlijk complex geheel is geworden. Hij vindt het van groot belang dat bij alle betrokkenen in de sector doordringt hoe machteloos ouders zich voelen. “Ouders en kinderen moeten serieus genomen worden – dat is het belangrijkste.”

Op 24 maart waren bij de VNG Belastingconferentie ruim 700 gemeenteamttenaren en -bestuurders bijeen om over het thema ‘Kwaliteit in contact en communicatie’ te spreken. De Nationale ombudsman hield een betoog over het belang van persoonlijk contact: “Mensen mogen best een nummer zijn, maar wel een telefoonnummer.” Een eenvoudig telefoontje doet veel meer dan een onpersoonlijke standaardbrief.

Op 9 november werd een bijeenkomst georganiseerd voor de bemiddelaars van de Belastingdienst, het UWV en de Nationale ombudsman. Omdat soms door bureaucratische starheid problemen ontstaan tussen burger en overheid, heeft de Nationale ombudsman bij deze gelegenheid aandacht gevraagd voor de vaardigheden die ambtenaren nodig hebben om een ‘moeilijk gesprek’ aan te durven gaan met de burger. Zijn uitgangspunt daarbij is dat de burger best met tegenslag kan omgaan, maar grote moeite heeft met een gebrek aan respect.

Verder sprak de Nationale ombudsman bij onder andere Het Juridisch Loket, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, het Landelijk Congres Bestuurskunde, de KING Summerschool, de Gevangenpoortlezing en de Huurcommissie.

2.4 De waarde van de ombudsmethode: het kan minder juridisch

De ombudsman kreeg van de Tweede Kamer als opdracht om naast de juridische verhouding tussen burger en overheid oog te hebben voor de sociale dimensie van die verhouding. Het spreekt voor zich dat burger en overheid in een rechtsrelatie tot elkaar staan die enerzijds beheerst wordt door de Algemene wet bestuursrecht en anderzijds de bijzondere wetgeving zoals de belastingwetgeving en het socialezekerheidsrecht. Veelal is het uiteindelijk aan de (bestuurs)rechter om zich over die rechtsrelaties uit te spreken en bij juridische vragen zal de ombudsman veelal de kwestie naar bezwaar en beroep bij de rechter verwijzen. Op welke wijze kan de ombudsman aandacht vragen voor de sociale dimensie?

In de afgelopen vijf jaar heeft de Nationale ombudsman de ombudsmethode ontwikkeld, die erop gericht is om een praktisch hanteerbare verbinding te leggen tussen aan de ene kant juridische plichten en aanspraken en aan de andere kant de behoorlijkheid als genoemd in de Algemene wet bestuursrecht. De behoorlijkheid is in de loop van de jaren in het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman en gemeentelijke ombudsmannen uitgewerkt in de behoorlijkeheidsnormen, die onder andere gaan over tijdigheid, nauwgezetheid, onpartijdigheid en evenredigheid, maar ook eerbiediging van mensenrechten.

De ombudsmethode is gebaseerd op het toekennen van zelfstandige betekenis aan de behoorlijkheid naast de rechtmatigheid, of anders gezegd: de sociale dimensie náást de juridische. Als de overheid eenzijdig de nadruk legt op de juridische dimensie (‘regel is regel’) en onvoldoende oog heeft voor de wijze waarop een burger bejegend wordt, dan wekt dat vaak irritatie bij de burger. Een juridisch juiste beschikking die in een onleesbare brief is meegedeeld vormt een voorbeeld.

Maar het gaat daarbij vaak om méér dan alleen bejegening. Bij een onduidelijk brief – of het uitblijven van informatie – rijst bij de burger vaak twijfel of de overheid wel de juiste beslissing genomen heeft. Zelfs traag beslissen kan bijdragen tot deze twijfel, omdat betrokkene zich niet serieus genomen voelt. Dit heeft gevolgen voor zowel de aanvaarding van besluiten als de legitimatie van het overheidsoptreden. De behoorlijkheid is daarom niet alleen van belang voor de bejegening, maar vormt de harde kern van een goede verhouding tussen burger en overheid. Die goede verhouding draagt er aantoonbaar toe bij dat er minder klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures komen. Niet alleen omdat de burger begrijpt wat de overheid beslist, maar ook omdat hij erop vertrouwt dat de overheid een juiste beslissing heeft genomen.

In de praktijk kan de ombudsmethode toegepast worden door drie uitgangspunten te hanteren. Neem zo nodig persoonlijk contact op met de burger, neem de burger serieus en behandel hem met respect, en treed de burger op een gelijkwaardige wijze tegemoet: niet over maar mét de burger beslissen. Ook al hebben overheid en burger een eigen rol die samenhangt met de eigen identiteit van overheidsorgaan enerzijds en mens anderzijds, ze kunnen wel op een gelijkwaardige wijze met elkaar omgaan.

Veel contacten tussen burger en overheid verlopen zonder veel problemen, zelfs als het gaat om automatisch via de computer aangemaakte brieven en beschikkingen. Uit het dagelijkse werk van de ombudsman blijkt echter dat er altijd situaties zijn waarin standaardoplossingen niet passend zijn en waar gerichte aandacht aan een bepaalde kwestie gegeven moet worden. In die gevallen is de ombudsmethode effectief gebleken, vooral omdat via de ombudsmethode op een informele wijze klachten en bezwaren opgelost kunnen worden. Veelal worden daarbij mediationmethoden gebruikt, waardoor de communicatie met de burger aan effectiviteit wint. Het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut laat zien dat bij de overheid in brede kringen wordt onderkend dat de ombudsmethode goed werkt.

2.5 Ervaringen uit de praktijk

De doorwerking van de ombudsmethode is ook te herkennen in de Menukaart klachtrecht, die onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot stand is gekomen, door samenwerking van dertien departementen en een aantal uitvoeringsorganisaties. In deze menukaart wordt onder meer het belang van informele klachtbehandeling – door eerst telefonisch contact op te nemen – benadrukt. Ook zet de menukaart een aantal goede praktijken bij verschillende ministeries en onder andere de IND en het UWV op een rij.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gedurende de afgelopen kabinetsperiode naar aanleiding van de jaarverslagen van de Nationale ombudsman en de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht een pionierproject uitgevoerd in samenwerking met een dertigtal bestuursorganen, gemeenten, provincies, waterschappen, UWV, Belastingdienst en een enkel ministerie. Dit project was gericht op de inzet van mediationtechnieken in de primaire besluitvorming en bij klachten en bezwaren. Bij in totaal 165 primaire besluiten en 930 bezwaarzaken is onderzocht wat de effecten waren van deze aanpak. Uit het onderzoek volgen duidelijke conclusies. In de bezwaarfase werd in 60% van de gevallen gekozen voor een informele aanpak en trokken burgers als gevolg daarvan hun bezwaarschrift in. In het primaire proces werd in 70% van de gevallen gekozen voor een informele behandeling, veelal zonder juridische vervolgpcedures. Burgers waardeerden de informele aanpak van bezwaren met een 7,2 (een toename van ruim 40% ten opzichte van de waardering voor formele klachtbehandeling). De doorlooptijd van een bezwaar vermindert met gemiddeld 37% ten opzichte van de maximale wettelijke behandeltermijn op grond van de Awb en 21% ten opzichte van de reguliere behandeltermijn. De inzet van mediationvaardigheden wordt door de betrokken ambtenaar (in bezwaar) gemiddeld met een 7,8 gewaardeerd. In verhouding tot de reguliere bezwaarprocedure levert een informele aanpak van bezwaren een efficiencywinst ten aanzien van de afhandeltijd op van gemiddeld 26%. Een informele aanpak van bezwaren levert de overheid een kostenbesparing op van gemiddeld 20%.⁶⁾

6) *Prettig contact met de overheid*, deel 1 en deel 2, Ministerie van BZK, Den Haag 2010.

7) J.M. Barendrecht en M.A. Gramatikov, Aanvaardbaarheid van rechtspleging: Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers, *Nederlands Juristenblad* 2010, 853 (17), p. 1102-1110.
J.M. Barendrecht, S. Harchaoui en F. Janssens, Het probleem achter de klacht, in: Nationale ombudsman, *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Bfju, Den Haag 2007.

8) Zie noot 1.

2.6 Probleemoplossend werken

Bij de informele aanpak van klachten en bezwaren hoort ook een nadruk op probleemoplossend werken. Het gaat om het snel en zo mogelijk informeel en persoonsgericht oplossen van het wezenlijke probleem dat achter de (formele) klacht schuilgaat. Het daadwerkelijk oplossen van de problemen in de relatie overheid en burger draagt in de filosofie van de Nationale ombudsman bij aan (het herstel van) het vertrouwen in de overheid. Het vergt een meer informele en minder juridische manier van werken door de overheid (deformaliseren, dejuridiseren).

De Nationale ombudsman bevindt zich hiermee in de voorhoede van een verandering in het denken over geschilbeslechting, waarbij het inzicht terrein wint dat een rechtvaardige behandeling en een rechtvaardig resultaat bepalend zijn voor een aanvaardbare en succesvolle geschilbeslechting, in plaats van (alleen) een rechtmatige behandeling (vgl. o.a. Barendrecht e.a., 2007 en 2010⁷⁾).⁸⁾

De Nationale ombudsman stimuleert het probleemoplossend werken door de overheid. Dit is ook duidelijk herkenbaar in de werkwijze die de Nationale ombudsman zelf in toenemende mate is gaan volgen. Illustratief hiervoor is de hoge vlucht van de interventiemethode en de mate waarin de Nationale ombudsman (en zijn medewerkers) in toenemende mate bemiddelingsvaardigheden aanwenden en ombudsbemiddeling toepassen.

Binnen de overheid wordt deze werkwijze gewaardeerd. Men onderschrijft de ingezette verbreding van klachtbehandeling naar verschillende varianten van geschilbeslechting omdat die bijdragen aan het vinden van een voor alle partijen bevredigende oplossing van het probleem. De gesprekspartners verwachten een positieve invloed op de verhouding tussen burger en overheid.

2.7 Terugkoppeling bij de Nationale ombudsman

In de afgelopen tijd zijn twee belangrijke vormen van feedback bij de Nationale ombudsman geïntroduceerd: ‘eerst bellen’ en systematische feedback van verzoekers. Feedback betekent letterlijk ‘terugkoppeling’ en gaat om het terugkoppelen van het effect van gedrag en prestaties van de ene persoon richting de andere persoon. Zonder hulp van een ander is het moeilijk om zicht te krijgen op de effecten van ons gedrag en onze wijze van communiceren. En juist dat inzicht is essentieel voor leren en presteren van individuen en organisaties.

‘Eerst bellen’ houdt in dat iedereen die zich met een klacht tot de Nationale ombudsman wendt zo spoedig mogelijk door een onderzoeker gebeld wordt. In een dergelijk persoonlijk gesprek gaat het erom goed contact te leggen met de burger zodat er een basis voor vertrouwen kan ontstaan. Hierbij gaat het om het verkennen van de klacht, de burger informeren over wat de ombudsman zou kunnen betekenen en afspraken maken over de verdere behandeling van de klacht. Dit directe persoonlijke contact maakt het werk van de Nationale ombudsman meer vraaggestuurd. Ook vormt het een goede basis voor het leveren van maatwerk, omdat het een meer gedifferentieerde aanpak van de zaak (informatieverstrekking, doorverwijzing, interventie, intake, bemiddeling en onderzoek) mogelijk maakt. Binnen de wettelijke mogelijkheden kunnen burgers zo gericht invloed uitoefenen

op het resultaat van de tussenkomst van de ombudsman. ‘Eerst bellen’ is vooral effectief wanneer de betrokken onderzoekers voldoende getraind zijn in goede communicatie.⁹⁾

Systematische feedback wordt verkregen door burgers na afloop van de klachtbehandeling een aantal vragen over het werk van de ombudsman voor te leggen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de tevredenheid over verschillende aspecten van de klachtbehandeling door de onderzoeker, de tevredenheid met de uiteindelijke uitkomst en de waardering van de organisatie Nationale ombudsman. Uit de resultaten blijkt dat de gemiddelde waardering van de interactie tussen burgers en onderzoekers een 8,4 is. De organisatie wordt gemiddeld gewaardeerd met een 8,2. Daarbij valt op dat de tevredenheid over de organisatie niet noodzakelijkerwijs samenhangt met een uitkomst waarbij burgers gelijk krijgen van de ombudsman. De systematische feedback wordt binnen het Bureau Nationale ombudsman op allerlei niveaus gebruikt om van te leren en daarmee een kwalitatief goede dienstverlening te realiseren.

Ook vindt terugkoppeling plaats tijdens de diverse contacten met overheidsinstanties, wanneer er eveneens gelegenheid is tot het geven van feedback op het werk van de Nationale ombudsman. Dit kan zijn op de contactpersonendagen, bij rondetafelbijeenkomsten of tijdens de gesprekken tussen de Nationale ombudsman en de top van de overheidsinstanties. Bij het ontwikkelen van een goede klachtenregeling voor de Bureaus Jeugdzorg bijvoorbeeld, was er een ontmoeting tussen de Nationale ombudsman, zijn medewerkers en de klachtencommissies en bestuurders van de bureaus. Samen stelden ze de doelen van de klachtbehandeling vast en ontwierpen richtlijnen voor een goed verloop van de procedure. Het samenwerken werd door de bureaus en klachtencommissies hoog gewaardeerd.

Bij het 25-jarig bestaan van Bureau Nationale ombudsman in 2007 is de bundel ‘Werken aan behoorlijkheid’ verschenen met uiteenlopende onderzoeken over het functioneren van de Nationale ombudsman en de externe waardering daarvoor. Met de recente reflectie van het Verwey-Jonker Instituut is systematisch onderzocht hoe politiek, wetenschap en overheidsinstanties tegen het werk van de Nationale ombudsman aankijken.

Het effect van deze vormen van terugkoppeling op de organisatie is aanzienlijk. De communicatie over en weer met de omgeving van de Nationale ombudsman is versterkt, waardoor de inzet van mensen en middelen door de ombudsman effectiever is geworden. Er vindt een betere afstemming plaats tussen de belangen van verzoekers die zich tot de ombudsman wenden en dat wat de ombudsman nastreeft te bereiken. Een burger die snel een oplossing wil voor een concreet probleem kan daar veelal mee (op weg) geholpen worden. Een burger die ‘de onderste steen boven wil’ ten aanzien van een bepaalde situatie waarin de behoorlijkheid onder druk kwam te staan, kan via een onderzoek en rapportage geholpen worden. In het eerste geval kan de oplossing in enkele dagen of weken tot stand zijn gekomen (gemiddeld 46 dagen), in het tweede geval duurt het langer, soms zelfs langer dan een jaar (gemiddeld dertien maanden).

2.8 Conclusies voor de Nationale ombudsman

Mede op basis van het door de Tweede Kamer in 2005 vastgestelde profiel is het werk van de Nationale ombudsman in twee opzichten verbreed. In de eerste plaats is de inzet van de Nationale ombudsman voor burgers die zich tot hem wenden gedifferentieerder. Naast onderzoek en rapporten vindt informatieverstrekking, doorverwijzing, interventie, intake en bemiddeling plaats. Richtinggevend daarbij is enerzijds het doel dat een burger nastreeft met zijn klacht en anderzijds de mogelijkheden die de Nationale ombudsman op basis van zijn kennis en ervaring ontwikkeld heeft. Goede contacten met (de contactpersonen van) bestuursorganen bieden een aanknopingspunt om op korte termijn probleemoplossend te werk te gaan. Deze gedifferentieerde inzet vindt zijn basis in vroegtijdige persoonlijke contacten tussen de onderzoeker van de Nationale ombudsman en verzoeker. Dit blijkt in de dagelijkse praktijk een zeer effectieve manier van terugkoppeling te zijn. Voorts vervult de telefonische dienstverlening aan burgers die de Nationale ombudsman bellen een belangrijk hulpmiddel, omdat langs die weg vrijwel steeds op heel korte termijn duidelijk wordt hoe de burger met zijn probleem verder kan en in welke situatie een klacht bij de ombudsman zinvol kan zijn.¹⁰⁾

In de tweede plaats heeft de Nationale ombudsman meerdere wegen geopend om zijn kennis en ervaring in contacten met burgers intensief terug te koppelen naar overheidsorganisaties. Hoewel de wet hiertoe vooral de nadruk legt op aanbevelingen bij rapporten, blijkt naast deze aanbevelingen de overdracht van de ombudsmethode, waarin de behoorlijkheid zelfstandige betekenis krijgt naast de rechtmatigheid, effectief te zijn. De kern van de ombudsmethode vormen persoonlijk contact – als dat nodig is –, burgers serieus nemen en met respect behandelen, en op een gelijkwaardige wijze met burgers omgaan.

Veel overheidsorganisaties erkennen de meerwaarde van deze ombudsmethode en gebruiken deze aanpak in het kader van de verbetering van hun relatie met de burger. Hoewel de behoorlijkheid – uitgewerkt in verschillende normen – een verdere jurisdisering van de relatie overheid–burger in de hand zou kunnen werken, gebeurt in de praktijk van de Nationale ombudsman het omgekeerde. De ombudsmethode haalt de verhouding overheid–burger voor zover mogelijk uit het juridische en schept een contact dat burgers als begrijpelijk en normaal ervaren. Kernvraag aan de overheid is steeds: ‘Hoe zou u zelf in deze situatie behandeld willen worden?’ Maar die vraag kan soms ook aan de burger gesteld worden.

De conclusie is dat de Nationale ombudsman binnen het kader van zijn wettelijke bevoegdheden deze verbrede rol zal consolideren en daarmee verder zal versterken.

9) Ook bij de Belastingdienst blijkt bellen effectief: zie J. Croonen en L. Luesink, *Met andere ogen. Het effect van verschillende beïnvloedingstechnieken op het aangiftegedrag van de ondernemer*, Amsterdam 2009.

10) In 2010 heeft het Bureau Nationale ombudsman 31.109 telefooncontacten gehad.

3 Reflectie en de overheid

3.1 Het grote belang van terugkoppeling

De afgelopen decennia is met het overbrengen van processen uit het bedrijfsleven naar de overheid in het kader van Nieuw Publiek Management getracht om de overheid effectiever te maken. De reden hiervoor is dat bij de overheid de prikkels ontbreken die in de marktsector bijdragen tot efficiency en ‘klantgerichtheid’. Vergroting van die efficiency en effectiviteit wordt nagestreefd door het introduceren van bedrijfsmatige managementtechnieken zoals bijvoorbeeld het stellen van concreet te behalen doelen. Hierbij past ook de introductie van het ‘klantdenken’ en het klantgericht werken door de overheid. In die benaderingswijze wordt het paspoort een ‘product’ dat de klant bij de gemeente koopt (rapport 2010/191 over paspoorten in het buitenland).

Het klantdenken bij de overheid is misplaatst, omdat er steeds één wezenlijk verschil is met de marktsector: de burger kan niet als een klant ‘shoppen’ bij de overheid. De burger is steeds afhankelijk van de overheid en daarin schuilt ook de unieke band tussen burger en overheid. Ook de overheid kan niet voor of tegen bepaalde groepen burgers kiezen. Uitgangspunt is dat iedere burger gelijk is voor de wet. Burger en overheid vormen over en weer elkaars bestaansreden.

Bij de overheid gaat het om twee essentiële functies. In de eerste plaats het binnen de grenzen van wet- en regelgeving dienstbaar zijn aan burgers, bedrijven en instellingen en in het bijzonder voorkomen dat de afhankelijkheid van de overheid leidt tot achteloosheid en in het ergste geval machtsmisbruik. In de tweede plaats het inhoud geven aan de bijzondere relatie tussen de verschillende overheidsorganisaties en burgers, bedrijven en instellingen. In veel opzichten heeft de overheid een monopoliepositie. Bijvoorbeeld als het gaat om het opnemen van aangiften, handhaving van de openbare orde, vergunningverlening en handhaving, belastingheffing en het toekennen van toeslagen of uitkeringen. De overheid levert niet alleen als positief te waarden ‘producten’, maar legt ook plichten op. Met het klantdenken wordt de burger echter als consument gezien en werkt de overheid consumentisme van de burgers in de hand.

Enkele respondenten van het reflectie-onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut vrezen dat de sterke aandacht van de Nationale ombudsman voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening het consumentisme en de afhankelijkheid van burgers op ongewenste wijze kan versterken. Hiermee zou ten onrechte de verwachting worden gewekt dat de overheid elk probleem van de burger kan oplossen. Het werk van de ombudsman is er echter niet op gericht dat de overheid ieder probleem van de burger oplost. Wel gaat het erom dat als de overheid invloed uitoefent op de rechten en plichten van burgers, de overheid in concrete gevallen op correcte wijze met de burger omgaat. Bijvoorbeeld door leesbare brieven en beschikkingen te verzenden. Door het doen van aangifte bij de politie mogelijk te maken. Door ouders te betrekken bij het welzijn van hun kinderen, ook als ze niet zelf voor hen kunnen zorgen. Zoals hiervoor toegelicht: dergelijke goede dienstverlening voorkomt slechts onnodige klacht- en bezwaarprocedures. Uit de 14.000 klachten die bij de Nationale ombudsman binnenkomen, blijkt niet dat burgers, bedrijven en instellingen zonder meer verwachten dat de overheid problemen oplost. Onderzoek leert dat de burger die zich tot de

Nationale ombudsman wendt inderdaad een (behoorlijheids)probleem met de overheid heeft. Bij het begin van ieder onderzoek staat ook de vraag voorop welk probleem de burger met het al dan niet behoorlijk optreden van de overheid ervaren heeft.¹¹⁾

De achterliggende doelstellingen van Nieuw Publiek Management en het ‘klantdenken’ bij de overheid is om de overheid meer responsief te maken en de overheid meer gevoelig te maken voor signalen uit de omgeving. Uiteindelijk gaat het om het compenseren van falende terugkoppeling, die in de markt ervaren wordt doordat klanten wegblijven en de omzet daalt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheid onvoldoende gebruikmaakt van andere vormen van terugkoppeling die passend zijn voor de overheid.

3.2 Toepassing door overheidsorganisaties

Het risico voor overheidsorganisaties is dat zij met een eenzijdige nadruk op de uitvoering van een bepaalde wettelijke taak te veel in zichzelf gekeerd zijn, te weinig responsief zijn ten opzichte van de belangen van burgers, bedrijven en instellingen en andere overheidsorganisaties en de kans lopen inefficiënt te werken. Vooropgesteld moet worden dat veel overheidstaken verricht worden door ‘beschikkingenfabrieken’ zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB, de DUO, de RDW, het CJIB, het CAK en het CVZ. Met behulp van ICT kunnen grote aantallen standaardbesluiten veelal met beperkte menselijke inzet tot stand komen. Dergelijke processen zijn veelal sterk aanbodgericht georganiseerd en er is slechts beperkte ruimte voor afstemming op de vraag van de burger. De terugkoppeling ten aanzien van deze processen betreft vooral de tijdigheid, duidelijkheid en transparantie van deze massaprocessen.

De werkelijkheid is echter niet volledig te vangen in grootschalige ICT-processen en er blijven altijd speciale gevallen over die maatwerk vragen. Daarnaast is de overheidstaak vaak heel divers en bij die diversiteit passen maatwerkprocessen. Bij dat maatwerk hoort een meer vraaggerichte aanpak met daarbij horende terugkoppeling. Deze terugkoppeling dient enerzijds om zekerheid te krijgen dat het aanbod past bij de vraag, anderzijds dat de kwaliteit van de dienstverlening van voldoende niveau is. Deze kwaliteit is essentieel voor het vertrouwen in die dienstverlening en voor de legitimatie van de uitvoeringstaak van de overheid. Gebrek aan vertrouwen of legitimatie leiden tot meer klacht- en bezwaarprocedures. Als het gaat om de behandeling van klachten en bezwaren dan past zeker een meer vraaggerichte benadering. Onderzoek wijst namelijk uit dat achter klachten en bezwaren verschillende soorten problemen schuil kunnen gaan, die niet zonder meer via standaard klacht- en bezwaarprocedures opgelost kunnen of moeten worden. Het meest eenvoudige voorbeeld betreft een situatie waarin de burger behoefte heeft aan meer specifieke informatie over zijn zaak. Een gericht antwoord is dan beter dan een volledige volgens de wet voorgeschreven klacht- of bezwarenprocedure. Bij het ontwikkelen van een goede klachtbehandeling in de Jeugdzorg speelde het dilemma dat ouders ontevreden zijn over het optreden van een gezinsvoogd, maar voor het contact met hun kinderen ook afhankelijk zijn van diezelfde gezinsvoogd. Zou een formele klachtprocedure de verhoudingen zo op scherp zetten dat de ouder zijn kind helemaal niet meer mag zien? Een informele klachtbehandeling of, nog beter, snelle klachtherkenning kunnen leiden tot een

11) Nationale ombudsman, *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, BJu, Den Haag 2007.

goed gesprek waarbij problemen worden opgehelderd en opgelost. Dat heeft de voorkeur van alle betrokkenen én is in het belang van het kind.

De communicatie over en weer tussen een overheidsorganisatie enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds, is globaal gesteld gericht op twee doelen. In de eerste plaats het uitwisselen van de informatie die noodzakelijk is om tot juiste uitvoering, en in veel gevallen juiste wetstoepassing, te komen. In de tweede plaats om medewerking te verkrijgen bij de uitvoering van de overheidstaak. Hier is veelal sprake van een gemeenschappelijk belang van zowel de overheidsorganisatie als van burgers, bedrijven en instellingen.

Als het gaat om de vaststelling van de juiste feiten, legt de wetgever steeds vaker het risico eenzijdig bij de burger. Vanuit de behoorlijkheid moet de overheid zich echter voldoende actief moet opstellen bij het verkrijgen van de juiste feiten. Een aantal voorbeelden ter illustratie.

► Verantwoording zorgkosten CVZ

Een vader van een sinds haar geboorte verstandelijk, visueel en lichamelijk gehandicapte vrouw voert de administratie voor het persoonsgebonden budget (pgb) van ruim € 100.000 op basis waarvan zij zelfstandig woont. De vader maakt bij de verantwoording een kleine fout waar hij pas na bijna vijf maanden door het zorgkantoor (CZ) op wordt gewezen. De vader herstelt de fout direct, maar ondertussen is de uitbetaling van het pgb-budget gehalveerd waardoor er acute financiële problemen zijn ontstaan met de zorg. Hier blijken de haast mechanisch toegepaste gevolgen van stopzetting van de betaling van het pgb te zijn ingetreden zonder dat een in deze situatie passende persoonlijke terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Terugkoppeling in de vorm van een telefoontje voordat deze drastische stopzetting plaatsvond was passend geweest. *Rapport 2010/376*

► Handhaving Apeldoorn

De afdeling Handhaving van de gemeente Apeldoorn belt bij overtredingen de overtreder op voordat het juridische handhavingstraject wordt ingezet. Een ondernemer is bijvoorbeeld nalatig in het aanpassen van een installatie. In veel gevallen leidt dit persoonlijke contact met de overtreder tot het alsnog handelen in overeenstemming met de regels. Dit vormt een groot verschil met het verleden waarin de handhaving vrij snel tot juridisering leidde. Persoonlijke terugkoppeling kan zo normhandhaving bevorderen en verdere juridisering overbodig maken.¹²⁾

► Horizontaal toezicht Belastingdienst

De Belastingdienst voert voor het bedrijfsleven horizontaal toezicht in. Dit toezicht is gebaseerd op overeenstemming vooraf over de uitgangspunten van de verantwoording van de ondernemer ten opzichte van de fiscus en het vertrouwen dat de ondernemer zich daaraan houdt. Zolang dat het geval is, weet de ondernemer vooraf waar hij aan toe is en wordt hij niet achteraf overvallen door verzoeken om informatie van de inspecteur. Op deze manier ontstaat meer duidelijkheid en is er minder reden voor controles.

Deze voorbeelden laten zien dat juiste feitenvaststelling en het verkrijgen van medewerking van de burger beter gewaarborgd is als de overheid een constructieve opstelling kiest. Tevens blijkt dat deze constructieve opstelling geen kwestie is van wetgeving. Het is een illusie om te denken dat de wetgever met het stellen van regels die constructieve opstelling kan afdwingen. Het gaat eerder om het consequent vertalen van de behoorlijkheid naar de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

3.3 Systeemproblemen

De professionaliteit van de ambtenaar is voor goede uitvoering van groot belang, maar ook een aantal systeemproblemen moeten genoemd worden. Systeemproblemen die een belangrijke rol spelen in die dagelijkse uitvoeringspraktijk, hangen in de eerste plaats samen met het feit dat de uitvoering van wetgeving meer en meer afhankelijk is van de goede werking van informatiesystemen. De schaalvergroting neemt steeds meer toe, waardoor via standaardisatie grootschalige processen gestuurd kunnen worden. Recente voorbeelden zijn bijvoorbeeld de toeslagen en de zorgverzekering. Deze ICT-systemen blijken voor de overheid een achilleshiel. UWV, de Belastingdienst/Toeslagen, het CAK en het CVZ (als het om mensen in het buitenland gaat) hebben grote tegenslagen ervaren op dit terrein. Slecht functionerende ICT-systemen leiden veelal tot grote aantallen telefoontjes, klachten en bezwaren, die moeilijk te verwerken zijn en zo tot nog grotere ontevredenheid leiden. Onvoldoende aandacht voor uitvoeringsvragen en een te hoog tempo bij stelselwijzigingen eisen hun tol als het om de waardering van de burger voor de overheid gaat.

In de tweede plaats leidt de politieke wens tot detaillering vaak tot wetgeving die te complex is. De wetgeving is vaak slechts voor specialisten begrijpelijk en het lukt dikwijls nauwelijks om het doel van de wetgeving helder over te brengen op de burgers die het aangaat. Er is een Inspectie voor de Gezondheidszorg, maar burgers kunnen vaak maar moeilijk begrijpen wat de concrete invulling van die inspectietaak betekent. De structuur van de ziektekosten voor Nederlanders in het buitenland is moeilijk te doorgronden. De vaststelling van de eigen bijdrage in de zorg door het CAK is ingewikkeld. Dit laatste voorbeeld heeft geleid tot het rapport ‘Zorg voor duidelijke brieven!’ (waarover de Nationale ombudsman op 9 december 2010 een briefing heeft gegeven aan de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid).¹³⁾ Het CAK verstuurt per jaar grote aantallen beschikkingen naar mensen die zorg ontvangen, die bovendien vrijwel onleesbaar zijn. Het probleem van de leesbaarheid kan eenvoudigweg opgelost worden door betere teksten en heldere vormgeving. De complexiteit van de beschikkingen en hun aantal op jaarbasis zijn moeilijker te vermijden. Die zijn afhankelijk van de wet- en regelgeving over die eigen bijdrage en de koppeling die daarin is gelegd met de vaststelling van het belastbare inkomen.

De aanbeveling van de Nationale ombudsman voor de wetgever luidt daarom: kom bij voorkeur met robuuste wetgeving die niet al te complex is en niet al te afhankelijk van andere wettelijke systemen. De Tweede Kamer zou er bij het in het wetgevingsproces realiseren van haar eigen bijzondere wensen steeds oog voor moeten hebben dat wetgeving uitvoerbaar moet zijn en dat burgers ook moeten kunnen begrijpen waar het de wetgever om te doen is. Niet alles kan in de wet geregeld worden en de professionaliteit van de uitvoering is gediend met meer ruimte om afwegingen te maken en in te spelen op situaties die de wetgever niet heeft kunnen voorzien. Het is ook voor veel

12) Zie ook Walter Oudshoorn, Mediation voorkomt handhaving en procedures, *HandHaving* 2010, nr. 1, p. 18-20.

13) Rapport 2010/085, Zorg voor duidelijke brieven! Hoe kan het CAK tot begrijpelijke beschikkingen komen?

burgers belangrijk dat rechten ‘hier en nu’ vastgesteld kunnen worden, zonder afhankelijkheid van gegevens van een of twee jaar ervoor, die pas veel later definitief kunnen worden vastgesteld. Ook het scheppen van een rekening-courantverhouding met burgers die geen grote draagkracht hebben, is problematisch omdat de maandelijkse geldstroom dan veel moeilijker te plannen is. Mensen met een beperkt budget zijn veel vaker afhankelijk van het gehele beschikbare bedrag in een bepaalde maand. Als daar later terugvorderingen vanaf gaan vanwege te hoge uitbetalingen ontstaan er voorspelbaar problemen. Dit doet zich vooral voor bij de toeslagen uitgevoerd door de Belastingdienst.¹⁴⁾

3.4 Consequenties voor persoonlijke kwaliteiten van de ambtenaar

Er is veel aandacht voor de ambtenaar als ‘professional’. Niet iedere ambtenaar is professional in de eigenlijke betekenis van het woord. Bij professionals gaat het om mensen die scholing hebben op een specifiek kennisbereik, zoals medicijnen voor artsen, financiën voor accountants en recht voor rechters. De discussie over de rol van ambtenaar als professional – die niet steeds een professional in strikte betekenis is – is veelal geconcentreerd op de beperkte ruimte die aan de ambtenaar gelaten wordt om uitgaande van zijn deskundigheid en ervaring inhoud te geven aan zijn werk. De politieagent vormt een duidelijk voorbeeld: de agent wordt gevangen in protocollen en verplichtingen om zijn werk schriftelijk te verantwoorden. Gevolg is dat een wijkagent bijna 40% van zijn tijd administreert en zo nog maar weinig tijd over heeft om feitelijk de wijk in te gaan.¹⁵⁾ De inmiddels bekritiseerde en daarom afgeschafte bonnenquota vormen eveneens een voorbeeld.

Dit soort ongewenste effecten doen zich bij vele functies voor, zoals ook bij de gezinsvoogd. De gezinsvoogd is opgeleid om in het belang van het kind het gezin te begeleiden als er risico’s bestaan voor de ontwikkeling van het kind. Sinds het drama met Savannah is de druk op de gezinsvoogd om het kind uit huis te laten plaatsen als dat niet van een leien dakje gaat groot. De conclusies van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over kindveiligheid van januari 2011 bevestigen deze tendens.

Naast de beperkingen die administratieve verplichtingen opleveren heeft de verplichting om via protocollen en standaardmethoden te werken vaak een negatief effect. Iemand die bijvoorbeeld bij een callcenter van een bepaalde overheidsdienst werkt, heeft als instructie om conform de informatie die op de website van de overheidsdienst staat informatie te verschaffen. Op zich een begrijpelijke instructie, omdat op die wijze uniforme informatie wordt gegeven. Tegelijkertijd wordt de medewerker van het callcenter een radertje in de overheidsmachinerie dat niet in staat is om responsief op vragen van burgers te reageren die buiten het beperkte informatiekader vallen dat ook al via internet geboden wordt.¹⁶⁾

Vaak bellen mensen juist omdat hun vraag ingewikkelder ligt en meer dan één overheidsorganisatie betreft. Systematisch onderzoek naar de tevredenheid van de burger over overheidsdienstverlening laat zien dat de overheid een 6,9 scoort en in situaties dat meer overheidsorganisaties betrokken zijn daalt die score nog naar 6,7.¹⁷⁾ Gedurende de afgelopen kabinetsperiode is het de overheid niet gelukt om deze cijfers te verbeteren. Wat zou nodig zijn om wel tot een verbetering te komen?

Afgezien van de eerder genoemde systeemproblemen, gaat het erom dat individuele ambtenaren die belast zijn met de uitvoering de ruimte hebben en deze ruimte ook gebruiken om in complexe situaties een afweging te maken en eventueel een maatwerkoplossing te bieden. Bovendien is het belangrijk om van deze situaties te leren hoe het systeem verbeterd kan worden. Professionele uitvoering moet in het teken staan van voortdurende methodische vernieuwing. Een goed voorbeeld betreft de Belastingdienst die Stella-teams heeft ingesteld, die belast zijn met probleemoplossing in complexe situaties die niet ‘volgens de regels’ aangepakt kunnen worden.¹⁸⁾

Veelal beperken overheidsorganisaties zich tot het uitgangspunt ‘regel is regel’ en laten het in probleemsituaties aankomen op klacht- en bezwaarprocedures, waardoor uitvoeringsproblemen ten onrechte in het juridische getrokken worden. Uitvoering van wetgeving brengt nu eenmaal mee dat er onvoorziene maar veelal onaanvaardbare situaties zijn waarin burgers in de knel komen. Deze beperkte opstelling heeft natuurlijk belangrijke invloed op de opstelling van ambtenaren tegenover burgers met problemen. Probleemherkenning wordt bemoeilijkt door een eenzijdige aandacht voor de mogelijkheden van regelgeving, de bestuursrechtelijke regels in de omgang tussen burger en overheid, strafrechtelijke regelgeving of de regels van hulpverlening. Probleemherkenning biedt de mogelijkheid om op een andere manier binnen de kaders van taak en bevoegdheid te zoeken naar de beste mogelijkheden voor oplossing van de situaties die ‘nooit de bedoeling kunnen zijn’.

In het verlengde hiervan geldt dat ambtenaren die bij callcenters werken, in het primaire proces met burgers te maken hebben, klacht- en bezwaarprocedures voeren en zaken bij de bestuursrechter verdedigen, getraind moeten worden in probleemoplossing. Beginpunt van een dergelijke training is probleemherkenning: het onderkennen van situaties waarin burgers binnen regelgeving of bij samenhang tussen regelgeving (en de verschillende daarbijbehorende uitvoeringsorganisaties) te veel moeite ervaren om hun rechten juist en tijdig vastgesteld te krijgen. Daarbij is vereist dat deze ambtenaren buiten de kaders van ‘hun wet’, ‘hun afdeling’ en ‘hun overheidsorganisatie’ kunnen treden en zo nodig in overleg met andere overheidsorganisaties oplossingen kunnen vinden.¹⁹⁾

Hiervoor zijn al de bemiddelingsvaardigheden aan de orde gekomen, waarbij de communicatie met de burger, bedrijven en instellingen versterkt wordt. De inzet van deze ‘mediationvaardigheden’ houdt in dat een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk – telefonisch – contact opneemt met de betrokken burger(s) vanuit een open, geïnteresseerde en oplossingsgerichte houding. Daarbij past hij eventueel de-escalerende en dejuridiserende interventies toe. De ambtenaar onderzoekt wat er aan de hand is en overlegt samen met de burger wat de beste wijze van behandeling van de aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar is. Ook zoekt hij waar mogelijk samen met de burger naar een oplossing binnen de kaders van de wet.²⁰⁾

In contacten met burgers wordt communicatie om meerdere redenen steeds belangrijker. In de eerste plaats is de burger mondiger en zoekt de burger vaak een gelijkwaardige gesprekspartner bij de overheid om een gerezen probleem uit de wereld te helpen. In de tweede plaats draagt goede communicatie ertoe bij dat potentiële conflicten opgevangen en veelal voorkomen kunnen worden. Goede communicatie biedt ook de mogelijkheid om te weten te komen hoe de dienstverlening eventueel verbeterd kan worden. Goede communicatie is essentieel in het geval van hulp aan

- 14) De problematiek van de rekening-courantverhouding was bijvoorbeeld aan de orde in rapport 2010/263. Er wordt ook aan gerefereerd in par. 1.2.1 van dit verslag over de Belastingdienst. Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in het Verslag over 2007 op p. 48.
- 15) R. Bron e.a., *(Niet) voor de wijk. De tijdsbesteding van wijkagenten*, COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement/ Andersson Elffers Felix, Den Haag/Utrecht 2010, p. 38.
- 16) Rapport 2010/010, Toets een 1...Toets een 2...Toets een 3...Wat kan ik voor u doen? Een onderzoek naar telefonische dienstverlening door de overheid.
- 17) P. Kanne en H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 2-meting*, TNS NIPO, Amsterdam 2010, p. 24.
- 18) Zie rapport 2010/015, De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman.
- 19) Zie het verslag van het werkcongres van de Nationale ombudsman op 27 november 2009 rondom vijf ketenproblemen van burgers, *De burger in de ketens* (2010); zie ook par. 1.2.12.
- 20) *Prettig contact met de overheid*, deel 1, Ministerie van BZK, Den Haag 2010, p. 17.

kinderen en bij het innen van alimentatie. In die gevallen speelt vaak dat de gezinsvoogd moet communiceren met ouders die met elkaar strijd voeren over het hoofd van de kinderen heen. Het innen van alimentatie is voor de medewerker van het LBIO altijd een laveren tussen de verwachtingen van degene die de alimentatie nodig heeft en de onwillige alimentatieplichtige, die ook nog een opslag van 15% extra moet betalen. Welke machtsmiddelen zoals deurwaarderskosten, beslag op het inkomen bij de werkgever of gijzeling zijn proportioneel?

De ervaring leert ook dat klachten en bezwaren niet altijd als klachten en bezwaren opgevat moeten worden, omdat er soms een ander probleem achter schuilgaat. Bovendien blijken burgers vaak niet te zitten wachten op een veelal langdurige klacht- of bezwaarbehandeling. De burger beleeft in een bepaalde situatie een probleem met de overheid en wil graag een spoedige oplossing. Ook daarom is oplossingsgerichtheid in contacten met burgers belangrijk.

Belangrijk is tevens dat met de inzet van mediationvaardigheden een betere aansluiting wordt gevonden met ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak. Bestuursrechters trachten via regiezittingen enerzijds onnodige procedures te voorkomen en anderzijds procedures die voor de rechter komen te stroomlijnen, zodat ze beter kunnen worden afgedaan. De overheid moet op een juiste wijze vertegenwoordigd worden op deze regiezittingen. Een ambtenaar die alleen in procedures en niet in oplossingen kan denken (slechts een juridische bril op heeft) vormt voor de rechter geen adequate partij om mee te overleggen hoe de zaak aangepakt kan worden.

3.5 Niet alleen woorden

De Nationale ombudsman legt niet de nadruk op woorden en plannen, maar op concrete effecten en resultaten. Om die reden volgen hier twee illustraties uit de praktijk van wat hiervoor besproken is. Voor burgers belangrijke instanties als het College voor de Zorgverzekering (CVZ) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) staan er, gezien door de bril van de burger, heel verschillend voor. Wat zijn daarvan de redenen?

Het CVZ heeft als het om de belangen van burgers gaat een slechte start gemaakt bij de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006. Het aantal klachten is van 2008 tot 2010 meer dan verdrievoudigd.

Op politiek niveau is de uitvoering van de Zorgverzekeringswet voor Nederlanders in het buitenland op een niet verantwoorde wijze verwaarloosd. De Belastingdienst, die aanvankelijk als uitvoerder in beeld was, heeft deze uitvoeringstaak vanwege de voorspelbare uitvoeringsproblemen niet op zich willen nemen. Vervolgens heeft het CVZ deze taak aangepakt. Het CVZ was op deze complexe taak niet berekend en de noodzakelijke voorzieningen zoals een goed werkend ICT-systeem ontbraken. Het ontbrak echter ook aan voldoende oriëntatie op de belangen van burgers die geconfronteerd werden met de zeer drastische gevolgen van de wijziging van de Nederlandse zorgverzekering. Het gevolg is dat er vele telefoontjes, klachten en bezwaren van Nederlanders in het buitenland kwamen. Het CVZ bleek enerzijds niet de capaciteit te hebben om deze stroom op te vangen.

Anderzijds bleek het CVZ als organisatie niet of nauwelijks in staat om in de spiegel te kijken en zich de vraag te stellen ‘hoe zou ik behandeld willen worden?’

In de regelmatige contacten tussen de leiding van het CVZ en de Nationale ombudsman – naar aanleiding van ernstige signaleringen – is er bij herhaling op gewezen dat het niet alleen gaat om het ‘wegwerken’ van Awb-procedures, maar ook om het op een geloofwaardige wijze omgaan met de belangen van burgers. Voor een belangrijk deel gaat het om mensen die op gevorderde leeftijd in het buitenland terecht zijn gekomen en vanwege het nieuwe zorgstelsel hoge lasten opgelegd krijgen en geconfronteerd worden met trage, onjuiste en soms verwarrende afrekeningen.

Aan deze slechte uitvoeringspraktijk kan recentelijk de uitvoering van de wanbetalersregeling toegevoegd worden. Als iemand zijn premie voor zijn private zorgverzekering niet betaalt, neemt het CVZ de invordering van die premie – met een aanzienlijke wettelijke verhoging – over. Die overname is niet altijd terecht en dan moet de invordering teruggedraaid worden. Het CVZ betaalt onterecht ingevorderd geld soms pas na vijftien weken terug aan mensen die door hun zorgverzekeraar ten onrechte zijn aangemeld als wanbetaler. Hierdoor dupeert het CVZ mensen die vaak toch al in een financieel moeilijke situatie zitten. Ook blijkt het CVZ niet te controleren of zorgverzekeraars aan hun wettelijke verplichtingen hebben voldaan als zij iemand aanmelden als wanbetaler. De ombudsman beveelt het CVZ aan mensen bij wie onterecht geld is ingevorderd, binnen vier weken terug te betalen, en van zorgverzekeraars een verklaring te eisen waaruit blijkt dat zij hun verplichtingen zijn nagekomen bij het aanmelden van een wanbetaler.²¹⁾

Het CVZ heeft tot nu toe geen enkel onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de groepen burgers waarvoor zij werken. De reden is dat er nog te veel gebreken zijn in de uitvoering.

De Nationale ombudsman heeft het CVZ en vervolgens ook de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) medio 2010 op de slechte uitvoering aangesproken. De minister heeft in november 2010 geantwoord dat zij de uitvoering van de Zvw-buitenlandtaak van het CVZ gaat evalueren en gaat bezien welke structurele verbeteringen in de uitvoering kunnen worden doorgevoerd. Op onderdelen heeft de ombudsman het CVZ direct op het goede spoor gezet; er wordt nu bijvoorbeeld samengewerkt met het CAK om heldere beschikkingen te schrijven.

De Nationale ombudsman tekent aan dat in zijn ogen verschillende onder de vlag van VWS opererende uitvoeringsorganisaties significant slechter voor de burger functioneren en hij noemt in dit verband naast het CVZ ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), het CAK en het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ). Bij beide laatste instanties lijkt inmiddels een keerpunt bereikt. De Nationale ombudsman spreekt zijn grote bezorgdheid uit over de houding van VWS en de onder VWS vallende uitvoeringsorganisaties ten opzichte van de burger. Bij nieuwe wetgeving en reorganisaties is onvoldoende of geen rekening gehouden met verantwoorde uitvoering. Bovendien is de wetgeving vaak te complex en te gevoelig als het gaat om samenwerking met andere overheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst en private instanties zoals zorginstellingen en pensioenfondsen. Als het om de IGZ gaat sluit het idee dat VWS en de IGZ hebben bij het onderwerp ‘toezicht’ onvoldoende aan bij wat burgers in redelijkheid kunnen verstaan onder

21) Zie rapport 2010/354, Meten met twee maten.

toezicht. Kortom, VWS en IGZ kijken onvoldoende in de spiegel om goed ten opzichte van de burger te kunnen presteren.

De SVB ziet de Nationale ombudsman als een organisatie die op een vooruitstrevende en innovatieve wijze oog heeft voor de belangen van burgers. De SVB is in zijn uitvoering enerzijds gericht op juiste toepassing van de wetgeving, doch anderzijds op goede contacten met burgers, indachtig het feit dat iedere burger met de SVB te maken krijgt. De SVB heeft met zijn uitgave ‘De staat van dienst’ laten zien dat met gerichte stappen de dienstverlening in de afgelopen jaren is verbeterd.²²⁾ Kernpunt is dat goede dienstverlening niet als een luxe wordt gezien. De voorzitter van de raad van bestuur van de SVB Stoové stelt: ‘Wie aan de dienstverlening komt, komt aan het bestaansrecht van de uitvoering.’

De SVB blijkt door voortdurend op zoek te zijn naar een zinvolle terugkoppeling van burgers (klanttevredenheidsonderzoek, klachtregistratie en klantenpanels) verbeteringen te kunnen invoeren die gebaseerd zijn op het monitoren van ervaringen in de uitvoeringspraktijk. Persoonlijke dienstverlening staat centraal, aanvankelijk met de inrichting van callcenters in 2000, serviceteams in 2006 en weer later het wegnemen van de schotten tussen de verschillende wetten die de SVB uitvoert en met andere uitvoeringsorganisaties. De effecten van deze aanpak voor de burger zijn meetbaar: de tevredenheid van mensen die bellen is van 70 tot 85% toegenomen. De ontvangers van een brief zijn tussen de 80 en 90% tevreden. Inmiddels is SVB een samenwerkingsproject met vele andere uitvoeringsorganisaties gestart om door de ervaringen te delen de dienstverlening nog verder te verbeteren. Kortom, de SVB kijkt voortdurend in de spiegel en presteert daardoor ten opzichte van de burger steeds beter.

Het CVZ presteert in de ogen van burgers slecht en de SVB goed. De verschillen zijn opmerkelijk. De SVB scoort ruim boven de 8. Van het CVZ is de score onbekend, maar die zal lager zijn dan het gemiddelde van de overheid als geheel. De overheid functioneert in al zijn onderdelen nog net niet ‘ruim voldoende’ (6,9), als het om ketenvragen gaat matig (6,7) en de overheid als geheel nog minder (6,5). De inzet van het kabinet-Balkenende IV was om hier verbetering in te brengen, maar de afgelopen drie jaar is aan deze waardering weinig veranderd.²³⁾ Welke aanbevelingen kunnen aan de overheid gedaan worden voor de verbetering van de dienstverlening door de overheid?

4 Aanbevelingen

De burger is geen klant van de overheid en in die zin is de vraag naar ‘klanttevredenheid’ van burgers een misleidend onderwerp voor de overheid. Voor de overheid staat er meer op het spel dan de tevredenheid van een consument. Het bestaansrecht van de overheid ligt bij de burger. De burger vormt in een democratie als kiezer ook de belangrijkste factor voor de legitimatie van de overheid. De overheid moet in al zijn onderdelen dienstbaar zijn aan de publieke zaak en daarmee aan burgers, bedrijven en instellingen. Burgers hebben over het algemeen een redelijk positieve opstelling tegenover de overheid als ze zelf op een positieve manier bejegend worden.

Voor de overheid blijkt het vaak een belangrijke maar lastige opgave om burgers, bedrijven en instellingen voldoende serieus te nemen en hen met respect te behandelen. De tucht van de markt kan in de private sector heilzame werking hebben. Voor de publieke sector moet op een andere manier gevoeligheid voor prikkels in de juiste richting ontwikkeld worden. Het eenvoudigweg kopiëren van mechanismen uit de private sector naar de overheid is – zo leert de ervaring – echter ontoereikend en de effecten staan soms haaks op het versterken van publieke waarden. Daar staat tegenover dat terugkoppeling tussen overheid en burger een effectieve methode blijkt te zijn om de verhouding tussen burger en overheid te versterken. Veel overheidsorganisaties hebben dit ervaren en passen terugkoppeling met positief resultaat toe.

Bovendien moet de overheid door middel van persoonlijk contact, het serieus en respectvol behandelen van de burger en door het op een gelijkwaardige wijze met de burger omgaan bijdragen tot een minder juridische verhouding tot de burger en zo bijdragen tot dejuridisering. Dat is de essentie van de ombudsmethode.

Enerzijds is het zorgvuldig omgaan met rechten en plichten van belang voor de verhouding tussen overheid en burger. Anderzijds mag niet onderschat worden dat een gezonde verhouding tussen overheid en burger van dag tot dag onderhouden moet worden door goede uitvoering. Heeft het zin om aangifte te doen van een misdrijf wanneer die aangifte blijft liggen? Als ik de overheid opbel over iets wat voor mij onduidelijk is, krijg ik dan op redelijke termijn een helder antwoord? Als mijn kind niet veilig is in een zorginstelling is er dan een inspectie die ingrijpt? Als de overheid een fout heeft gemaakt, hoeveel moeite kost het mij dan om die fout te laten herstellen? Als de overheid plannen heeft met mijn leefomgeving, word ik daar dan serieus bij betrokken? Als mijn buur lak heeft aan de regels, treedt de overheid dan helder op, of moet ik er genoeg mee nemen dat ik niets hoor? Probeert de overheid langlopende juridische procedures over besluiten te voorkomen of laat de overheid mij maar doorprocederen? Als de overheid een fout heeft gemaakt, kan ik dan rekenen op een oprecht excuus? Gaat de overheid op een redelijke manier om met schadeclaims?

De Nationale ombudsman heeft zich zowel in individuele zaken als meer structureel met deze vragen beziggehouden. In tal van rapporten met aanbevelingen en praktische handleidingen heeft de ombudsman de weg gewezen naar een betere en vooral constructievere verhouding tussen overheid en burger. Die constructieve verhouding is om meerdere redenen essentieel. Als de overheid slechts op basis van dwang en repressie medewerking van burgers moet krijgen, dan wordt uitvoering een lastige taak. De Belastingdienst zoekt bijvoorbeeld meer en meer een positieve verbinding met burgers, bedrijven en instellingen als het om belastingheffing en de daarbij horende administratieve verplichtingen gaat. De grootste successen van de politie zijn daar te vinden waar de politie juist niet repressief hoeft op te treden. Wij leven gelukkig niet in een ‘politiestaat’ waar de nadruk eenzijdig op de gehoorzaamheid aan de politie ligt. De politie is bijvoorbeeld ook geïnteresseerd in de tevredenheid over politieoptreden van weggebruikers die ‘op de bon gaan’. Het overgrote deel van de burgers is tevreden over de politie, ook als ze op de bon gaan. Dat draagt bij aan het gezag van de politie. Politie die respectvol optreedt, dwingt respect af.

22) SVB, *De staat van dienst. Investeren in persoonlijke dienstverlening*, 2010.

23) P. Kanne en H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 2-meting*. TNS NIPO, Amsterdam 2010.

Een constructieve verbinding tussen burger en overheid is gebaseerd op wederzijds begrip voor elkaars rol en respect voor de wijze waarop de ander die rol vervult. De burger kan doorschieten als die zich te veel als consument opstelt of overheidsgezag niet serieus neemt. De overheid kan doorschieten wanneer in de taakvervulling niet meer duidelijk is dat uiteindelijk burgers, bedrijven en instellingen centraal staan. Overheid en burger moeten elkaar over en weer serieus nemen en met respect behandelen. Omdat het tussen overheid en burger om een relatie gaat, kan de een niet zonder de ander. In deze tijd luidt te vaak de klacht over en weer dat respect ontbreekt. De Nationale ombudsman ziet het als zijn taak om in die situatie verbetering te brengen, ook al zijn zijn boodschappen niet steeds welkom. De meeste burgers, bedrijven en instellingen zijn tot een positieve opstelling bereid, maar verwachten ook van de overheid een positieve opstelling. Juist daarom is het belangrijk dat overheidsorganisaties voor de spiegel durven te gaan staan en voortdurend werken aan verbetering van hun contacten met burgers. Een illustratie:

- Een echtpaar dat twee kinderen had geadopteerd ontving een brief van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) dat er een anonieme melding was gedaan van kindermishandeling. Daarna volgde een bezoek van een medewerker van het AMK waarin het echtpaar uitlegde dat er geen reden was voor zorgen op dit punt. Er zou sprake zijn van een zogenaamde ‘pestmelding’. De medewerker toonde tijdens het gesprek veel begrip voor de onrust die deze melding bij het echtpaar teweeg had gebracht. Zij durfde op dat moment niet te vertellen dat in het kader van het onderzoek al een aantal instanties benaderd waren. Toen zij dit later telefonisch aan verzoekers liet weten reageerden zij zeer heftig en dienden vervolgens een klacht in. In een bemiddelingsgesprek onder leiding van de Nationale ombudsman en latere gesprekken tussen verzoekers en de directeur van het AMK, werd het voorval besproken. Dit heeft ertoe geleid dat verzoekers het voorval achter zich konden laten. Het AMK zegt hiervan te hebben geleerd.

De Nationale ombudsman vraagt in dit jaarverslag speciaal aandacht voor een tweetal onderwerpen: de opstelling van de overheid tegenover mensen als het om ‘de zorg’ gaat en het vermijden van juridische procedures.

Zorg

De gezondheidszorg is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd en is nog steeds aan verandering onderhevig. Mensen die een beroep doen op de gezondheidszorg, krijgen te maken met een veelheid van instanties die lang niet altijd goed functioneren en vaak langs elkaar heen werken. Vaak is ook onduidelijk waar je moet zijn als je over die instantie een klacht hebt. Soms moet je naar een geschillencommissie, soms naar de tuchtrechter, soms kun je terecht bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg, soms moet je naar je gemeente en soms is het de Nationale ombudsman waar je moet klagen. Kortom, de gezondheidszorg wordt door de burger nogal eens ervaren als een ware ‘zorg’, als een jungle waar je je met een kapmes een weg doorheen moet banen.

De ervaring leert dat lang niet altijd de uitvoerende instanties de oorzaak van de problemen zijn en nog minder hun werknemers. Die oorzaak ligt vaak in ingewikkelde regelgeving die moeilijk uitvoerbaar is, overhaast wordt ingevoerd en nog moeilijker uit te leggen is aan degenen die er een beroep op moeten doen. De burger verliest hierdoor zijn vertrouwen in de uitvoerende instantie en

vaak ook in ‘de overheid’ of ‘de politiek’ in het algemeen. Het zou daarom een goede zaak zijn als bij nieuwe regelgeving en veranderingsprocessen in de gezondheidszorg meer oog zou zijn voor de uitvoeringspraktijk.

Het Ministerie van VWS is op vele manieren verantwoordelijk voor ‘de zorg’. Onder de vleugels van het ministerie functioneren vele overheidsorganisaties die een essentiële rol bij de zorg vervullen. Te noemen vallen de IGZ, het CVZ, het Centraal orgaan indicatiestelling in de zorg (CIZ) en het CAK, voor uitvoering van financiële regelingen en informatietaken in de zorg- en welzijnsector, onder andere de eigen bijdrage voor thuiszorg. De ervaringen van de Nationale ombudsman met zowel het Ministerie van VWS als met deze instellingen zijn onbevredigend, hoewel er wel verschillen zijn. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het ministerie en deze onder het ministerie vallende organisaties onvoldoende oog hebben voor de belangen van mensen die afhankelijk zijn van zorg.

Het Ministerie van VWS heeft een aantal malen beleid ingevoerd zonder bijzondere aandacht te besteden aan de uitvoeringsproblemen die daaruit voortvloeiden. In het bijzonder noemt de Nationale ombudsman de Zorgverzekeringswet. Bovendien is de regelgeving die het CAK en het CVZ uitvoeren op onderdelen te complex, waardoor de uitvoering grote problemen voor de burger veroorzaakt. De facturering van de eigen bijdrage in de zorg is bijvoorbeeld problematisch. Zowel CAK, CVZ als CIZ hebben met grote aantallen juridische procedures te maken. Een meer dejuridiserende aanpak is voor VWS en in het bijzonder de onder dit ministerie vallende instanties zeer wenselijk.

De problemen bij het CVZ zijn hiervoor aan de orde gekomen. Zowel de heffing van zorgbijdragen van Nederlanders in het buitenland als de uitvoering van de wanbetalersregeling voldoen niet aan de in redelijkheid aan de overheid te stellen eisen. Dit wijst op een structureel probleem in de uitvoering, waar veel te traag verbetering in komt. De IGZ heeft als toezichthouder een te abstracte taak en taakopvatting, die voor burgers moeilijk te begrijpen is. De IGZ reageert te defensief op signalen van de Nationale ombudsman en toont zich daardoor weinig vatbaar om te leren van slechte ervaringen.

Er zijn ook enkele positieve punten te noemen. Het CAK heeft zich op een aantal punten ontvankelijk getoond voor kritiek van de Nationale ombudsman en heeft op constructieve wijze een aantal verbeteringstrajecten ingezet. Te noemen valt het herschrijven van onleesbare beschikkingen en het meer vanuit de belangen van burgers werken. De Nationale ombudsman heeft het CVZ aanbevolen om met het CAK samen te werken als het gaat om heldere beschikkingen schrijven en het CVZ heeft dit inmiddels opgepakt.

Juridische procedures en dejuridisering

Persoonlijk contact als het nodig is, burgers serieus nemen en met respect behandelen, en burgers op een gelijkwaardige wijze tegemoet treden, vormen voor de overheid in al zijn onderdelen de belangrijkste strategieën om een constructieve relatie met burgers, bedrijven en instellingen op te bouwen. De overheid heeft vaak de neiging om zich te veel te verliezen in zijn eigen taakuitoefening, is ‘naar binnen gekeerd’, en heeft dan onvoldoende oog voor goede contacten met

de buitenwereld. Overheidsorganisaties moeten daarom steeds in de spiegel kijken en in die reflectie signalen voor bijsturing en verbetering zoeken. De Algemene wet bestuursrecht biedt in de vorm van klachten, bezwaren en beroepsprocedures mogelijkheden voor burgers om te reageren als de overheid zijn werk niet goed doet. Als burgers gevraagd wordt naar hun meest negatieve ervaring met de overheid, dan blijkt dat echter het doorlopen van een Awb-klacht- en bezwarenprocedure te zijn.²⁴⁾ En om dit feit in contrast te plaatsen: burgers noemen niet als meest negatieve ervaring belasting betalen, het krijgen van een boete of het aangeven van het overlijden van een dierbare.

Klachten, bezwaren en juridische procedures moeten primair opgevat worden als signalen dat er iets mis is gegaan tussen overheid en burger. Bezwaren kunnen klachten zijn, klachten kunnen vragen om informatie zijn, beroepsprocedures kunnen uiteindelijk over niets gaan, of tot niets constructiefs leiden. Overheidsorganisaties moeten daarom los komen van de reflex: dossier openen, ontvangstbevestiging sturen, horen en beslissen. Deze ‘Awb-conforme benadering’ is in te veel gevallen bewezen ineffectief, kostbaar en draagt niet bij tot goede verhoudingen. Persoonlijk contact opnemen en goed communiceren blijkt veelal een goed alternatief. Soms is een juridische procedure zinvol, maar vaak niet. Als vuistregel kan gelden dat in 60% van de gevallen procedures overbodig zijn. Maar het ontbreekt ambtenaren te vaak aan de vaardigheden om een normaal gesprek met een burger aan te gaan. Het is niet moeilijk te leren – althans voor de meeste ambtenaren – maar er is onvoldoende belangstelling. Het schrijven van een brief is voor veel ambtenaren veel veiliger dan echt met iemand in gesprek gaan.

Op tal van plaatsen bij de overheid is ervaring en deskundigheid opgedaan met ‘eerst bellen’, ‘de andere aanpak’ en de inzet van mediationmethoden. Onderzoek wijst uit dat deze dejuridiserende aanpak veel succes heeft. In het bijzonder kunnen genoemd worden het pionierproject ‘Prettig contact met de overheid’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met vele overheidsorganisaties, het project ‘Pro-actieve geschiloplossing’ van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het mediationloket van het UWV en mediation bij de Belastingdienst. Burgers waarderen deze andere benadering en in veel gevallen kunnen juridische procedures voorkomen worden. Bovendien wordt langs deze weg beter geleerd hoe met verbetering van de dienstverlening klachten, bezwaren en procedures voorkomen kunnen worden. De Nationale ombudsman staat positief tegenover deze dejuridisering en wil graag vanuit zijn deskundigheid een stimulerende rol blijven vervullen. Tegelijkertijd blijkt de introductie van ‘eerst bellen’, ‘de andere aanpak’ en de inzet van mediationmethoden veel te traag te verlopen. De vorige kabinetsperiode begon met een 7- voor dienstverlening door de overheid en dat cijfer is in de afgelopen drie jaar onveranderd zo laag gebleven. Het kabinet moet veel voortvarender én overheidsbreed inzetten op dejuridisering. Met 2,5 miljoen bezwaarschriftprocedures per jaar is dat geen overbodige luxe. Zeker wanneer er rekening mee wordt gehouden dat het doorlopen van een bezwarenprocedure het slechtste is wat een burger met de overheid kan ervaren. Dejuridisering en behoorlijk bestuur zijn zeer nauw met elkaar verbonden.

Een bijzonder punt van aandacht in verband met dejuridisering en het tegengaan van juridische procedures vormt de wijze waarop de overheid omgaat met schadeclaims en het regelmatig door burgers geuite verzoek om excuses. In 2009 heeft de Nationale ombudsman in nauwe

samenwerking met de betrokken ministeries spelregels opgesteld die ertoe bijdragen dat de overheid conflictoplossend, coulant, zo nodig proactief omgaat met schadeclaims en dat zij terughoudend omgaat met procederen tegen de burger. Dit rapport over behoorlijk omgaan met schadeclaims heeft in maart 2010 geleid tot een positieve reactie van het kabinet.²⁵⁾ In de vakliteratuur is het rapport uitvoerig besproken.²⁶⁾ Een belangrijke conclusie van het rapport was dat er geen sprake is van een claimcultuur, maar dat als de overheid zich kil en afstandelijk opstelt als er iets is misgegaan, die kille opstelling juridisering vaak in de hand werkt. De ervaring leert dat vroegtijdige aandacht voor de slechte ervaringen van burgers, het niet onnodig aan laten komen op juridische procedures en het eventueel aanbieden van excuses verdere juridisering kan voorkomen. Tegelijkertijd blijken vertegenwoordigers van de overheid vaak grote moeite te hebben met het aanbieden van excuses. Om die reden heeft de Nationale ombudsman in 2010 een ‘excuskaart’ uitgebracht. In 2011 zal de Nationale ombudsman een vervolgrapport uitbrengen over schadevergoeding op gemeentelijk niveau, en daarin vooral aandacht besteden aan de vraag hoe om te gaan met burgers, bedrijven en instellingen als er een aansprakelijkheidsverzekering is voor schade. Dit geldt ook voor de politie, provincies en waterschappen.

In verband met onnodige juridische procedures vraagt de Nationale ombudsman tevens aandacht voor dejuridisering binnen overheidsorganisaties zelf. Zeker in deze tijd waarin belangrijke organisatorische veranderingen noodzakelijk zijn en het personeelsbestand in aantal terug moet, is het van belang dat arbeidsconflicten op een constructieve wijze worden opgelost. Ook op dit terrein zijn goede ervaringen opgedaan met een dejuridiserende aanpak, bijvoorbeeld bij het Loket Conflictbemiddeling Rijk (LCR) als onderdeel van het Expertisecentrum Arbeidsjuridisch van BZK dat rijksbreed opereert en duizend bezwaarzaken per jaar behandelt. Bij het Ministerie voor Veiligheid en Justitie functioneert het Landelijk Ondersteuningspunt Conflicthantering (LOC). Deze diensten dragen ertoe bij dat conflicthantering in arbeidsverhoudingen een vast onderdeel wordt van het HRM-beleid. Bij het LOC bleek in 2010 65% van de ingekomen bezwaarschriften zich te lenen voor een andere aanpak dan bezwaar en beroep en in 70% van die gevallen leidt conflictoplossing tot het intrekken van het bezwaarschrift. Deze benadering verdient rijksbreed navolging en ondersteuning, maar zou ook overheidsbreed ingang moeten vinden, bijvoorbeeld bij gemeenten en bij de politie. Het verdient aanbeveling dat bij de eventuele afschaffing van de ambtenarenstatus deze andere aanpak van arbeidsgeschillen ingebouwd wordt in het arbeidsrecht.

De enorme versplintering van de overheid over honderden verschillende bestuursorganen maakt het niet eenvoudig om een gerichte actie ter bevordering van dejuridisering te ondernemen. De Nationale ombudsman wil graag meedenken over wegen om dejuridisering overheidsbreed ingang te doen vinden, maar roept het kabinet op om substantiële stappen op dit terrein te zetten en vraagt de Tweede Kamer steun voor dit initiatief.

- 24) P. Kanne en H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 2-meting*, TNS NIPO. Amsterdam 2010, p. 48 e.v.
- 25) Kabinetsreactie: Kamerstukken II 2009/10, 32 123, VI, nr. 88.
- 26) J. Hoitink, Behoorlijk omgaan met schadeclaims: wees coulant, maar met verstand, *Overheid en Aansprakelijkheid* 2010 (1); D. Allewijn, Behoorlijk omgaan met indieners van schadeclaims, *Overheid en Aansprakelijkheid* 2010 (1); A.J.J.G. Schijns, Het ombudsmanrapport Behoorlijk omgaan met schadeclaims in het licht van de behoeften van slachtoffers van rampen. Over de (im)materiële behoeften van slachtoffers, het rapport van de ombudsman en de rol van het aansprakelijkheidsrecht, *Overheid en Aansprakelijkheid* 2010 (1); A.F.M. Brenninkmeijer, Verantwoord omgaan met publieke middelen; Bespreking van het thema ‘Behoorlijk omgaan met schadeclaims’, *Overheid en Aansprakelijkheid* 2010 (2), p. 50.

5 Afsluiting

Het grote belang van reflectie en terugkoppeling voor een goede verhouding tussen overheid en burger vormt het kernpunt van dit Verslag van de Nationale ombudsman. Voor de overheid en degenen die voor de overheid werken vormt het steeds een leerzame vraag: ‘Hoe zou u zelf in deze situatie behandeld willen worden?’ Deze reflectievraag kan leiden tot antwoorden die teruggekoppeld kunnen worden om de wijze waarop de overheid met de burger omgaat te verbeteren. Het werk van de Nationale ombudsman laat zien dat deze reflectie en terugkoppeling in heel veel situaties effectief is. Bij het ontwikkelen van beleid en het organiseren van de uitvoering kan veel geleerd worden van wat burgers, bedrijven en instellingen ‘ervan vinden’.

Beleidsvorming en uitvoering mogen niet over de hoofden van deze maatschappelijke actoren heen plaatsvinden. De overheid moet in al zijn onderdelen steeds gericht zijn op het vinden van coöperatie met iedereen die in de samenleving een rol speelt. Overheidsorganisaties mogen niet in zichzelf gekeerd zijn en mogen het naar eigen inzicht uitoefenen van hun (deel)taak niet als kern van goed bestuur zien. Voor het realiseren van goed bestuur moeten overheidsorganisaties en al diegenen die voor die organisaties werken steeds een zinvolle verbinding leggen en onderhouden met alle actoren in onze samenleving. Daarbij moeten de gerechtvaardigde belangen van burgers steeds centraal staan en niet de belangen van de overheidsorganisatie of ambtelijke belangen. Dit essentiële doel is te bereiken door reflectie en terugkoppeling tot een vast onderdeel van het overheidsbedrijf en het persoonlijk functioneren van ambtenaren te maken. Overheidsorganisaties en de professionals die voor de overheid werken moeten van dag tot dag in de spiegel kijken en zich afvragen waarvoor zij zich inzetten. Daarbij moeten zij zich consequent verplaatsen in de belangrijke rol die burgers, bedrijven en instellingen in onze samenleving vervullen.

De Nationale ombudsman vraagt daarom aandacht voor twee punten: wat de overheid doet moet begrijpelijk zijn voor de burger en moet op een redelijke wijze uitvoerbaar zijn. En bij complicaties en problemen in de uitvoering moet steeds de menselijke maat gevonden worden door juridische procedures en het vertalen van het probleem in juridische termen zoveel mogelijk te vermijden. Rechtsverhoudingen zijn in de eerste plaats menselijke verhoudingen. Goede menselijke verhoudingen vormen het belangrijkste zorg- en aandachtspunt voor mensen in onze complexe en snel veranderende samenleving. Juridische procedures met de overheid vormen, zo blijkt bij herhaling, voor burgers de slechtst denkbare ervaring in hun leven. Deze terugkoppeling van burgers op het functioneren van de overheid geeft te denken.

Concreet moeten beleidsmakers en wetgevers zich steeds beraden op de vraag of ons politieke en bestuurlijke bedrijf wel in voldoende mate leidt tot voor burgers voldoende begrijpelijke dienstverlening door de overheid. Met een paspoort lukt dat misschien nog wel, maar vaak ontbreekt voor diensten van de overheid een gebruiksaanwijzing of is de gebruiksaanwijzing onbegrijpelijk. De waardering van burgers voor de overheid als het om belangrijke gebeurtenissen in hun leven gaat is structureel te laag. Overheidsorganisaties die terugkoppeling van burgers organiseren en van de resultaten gebruikmaken om hun dienstverlening te verbeteren blijken hogere waardering van burgers te krijgen. Die ervaringen moeten door alle overheidsorganisaties gebruikt worden. Goede

dienstverlening door de overheid vormt de kern van de reden waarom wij een overheid hebben. Goede dienstverlening is geen luxe die in financieel moeilijke tijden achterwege kan blijven. Goede dienstverlening vormt een essentieel onderdeel van de aanvaarding van het overheidsoptreden en de legitimatie ervan.

Burgers moeten steeds helderheid hebben over hun rechten en plichten en als er problemen ontstaan moet de overheid niet in de juridische reflex schieten van klacht- en bezwaarprocedures en tijdrovende en kostbare procedures voor de rechter. De oplossing is vaak eenvoudig te bereiken door bij problemen met een open opstelling contact op te nemen en constructief naar een oplossing te zoeken. Burgers, bedrijven en instellingen willen serieus genomen worden en met respect behandeld worden. Bovendien moeten overheidsorganisaties en burgers, ondanks het feit dat ze verschillende rollen hebben, op een gelijkwaardige wijze met elkaar omgaan. Een gelijkwaardige – volwassen – opstelling van de overheid lokt een volwassen opstelling van de burger uit. Als de overheid zich paternalistisch of onachtzaam opstelt dan is slecht contact met de burger voorspelbaar. Veel problemen tussen overheid en burger zijn in goed overleg oplosbaar. De Algemene wet bestuursrecht vormt een goed juridisch kader voor de verhouding tussen overheidsorganisaties en burgers, bedrijven en instellingen. Maar als er problemen ontstaan moet niet primair naar juridische instrumenten gegrepen worden. Normale menselijke communicatie tussen overheid en burger vormt in het overgrote deel van de gevallen een goede basis voor het effectief uitvoeren van de overheidstaak. Juridische procedures kunnen beter achter de hand gehouden worden voor als het niet anders kan.

De Nationale ombudsman vraagt aandacht voor twee punten: wat de overheid doet moet begrijpelijk zijn voor de burger en moet op een redelijke wijze uitvoerbaar zijn.



Hoofdstuk I

Ons beeld van overheidsinstanties

Adequate voorlichting kan veel ellende voorkomen

Vol enthousiasme start mevrouw Bongers* in 2006 als zelfstandige. Vanuit de WW (Werkloosheidswet). Zeker in het begin werkt ze dag en nacht om haar bedrijf in de steigers te zetten. En dat zijn vooral uren die ze niet aan klanten kan doorberekenen. De andere werkzaamheden meldt ze wel bij het UWV. Ze wordt er echter niet op gewezen dat indirect gemaakte uren genoteerd moeten worden. Begin 2009 ontvangt mevrouw Bongers een brief van het UWV: ze heeft gefraudeerd en moet 33.000 euro aan onterecht ontvangen uitkeringsgelden terugbetalen. 'Dit trekt mij economisch compleet omver', aldus mevrouw Bongers.

Zij is niet de enige. Ongeveer 3.000 zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) kampen met een soortgelijke kwestie. Genoeg aanleiding voor de Nationale ombudsman om een uitgebreid onderzoek te starten. Met als belangrijkste conclusie dat veel zzp'ers die (van 2004 tot 2006) met behoud van een WW-uitkering een eigen bedrijf zijn gestart, door het UWV niet goed zijn voorgelicht over de bestaande zelfstandigenregeling. Deze mensen zijn door de handhaving van het UWV dus onevenredig zwaar getroffen. De Nationale ombudsman heeft zijn aanbevelingen neergelegd bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij de Tweede Kamer.

* Om privacyredenen is de naam veranderd.

De Nationale ombudsman heeft als missie burgers te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. Dat doet hij door het behandelen van klachten, het doen van onderzoek uit eigen beweging en het ontwikkelen en leveren van kennis op het terrein van de ombudsprofessie. In dit deel worden eerst de resultaten gepresenteerd van de onderzoeken uit eigen beweging die in 2010 zijn gepubliceerd. Daarna wordt aan de hand van de instroom van klachten in 2010 een beeld geschetst van het functioneren van verschillende overheidsinstanties.

1.1 Onderzoek uit eigen beweging

De Nationale ombudsman kan behalve onderzoek naar ontvangen klachten ook onderzoek uit eigen beweging instellen. Het onderzoek uit eigen beweging richt zich op structurele knelpunten in de relatie tussen burger en overheid. Het richt zich op de achterliggende oorzaken van de problemen, niet op individuele situaties. Met dit onderzoek geeft de Nationale ombudsman inzicht in de oorzaken van problemen tussen burger en overheid. Vervolgens adviseert de ombudsman de overheid over de aanpak hiervan. Hierdoor kunnen knelpunten tussen burgers en overheid worden verhelderd en opgelost. Hiermee draagt de Nationale ombudsman bij aan het leervermogen van de overheid.

De redenen om uit eigen beweging een onderzoek te starten zijn divers. Het komt voor dat de ombudsman over een bepaald onderwerp opvallend veel klachten ontvangt. Dit is een aanwijzing voor een structureel probleem. Dit was bijvoorbeeld aan de orde bij het onderzoek ‘Helder handhaven’, en het onderzoek ‘Komt een kind bij de buurvrouw’. Ook kunnen signalen uit de media of van maatschappelijke organisaties een reden zijn voor onderzoek. In 2010 is het onderzoek ‘Toegang verboden’ uitgebracht op verzoek van de Commissie Meijers, de permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht. De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer bracht de problemen bij de handhaving onder zzp’ers met een WW-uitkering onder de aandacht van de Nationale ombudsman.

De onderzoeken uit eigen beweging door de Nationale ombudsman zijn grofweg onder te verdelen in twee soorten onderzoeken. Het eerste soort is een onderzoek waarin de Nationale ombudsman een oordeel geeft. De ombudsman toetst de uitvoeringspraktijk aan de vereisten van behoorlijk overheidsoptreden. De vraag in een dergelijk onderzoek is of er in de uitvoering voldoende oog is geweest voor de gevolgen voor de burger. Het tweede soort onderzoek is een onderzoek dat resulteert in spelregels voor de overheid. Hierbij staat niet het beoordelen van de werkwijze centraal, maar het bieden van handvatten voor een behoorlijke uitvoering. Voor een dergelijk onderzoek wordt gekozen als er voor de uitvoeringsorganisaties nog veel onduidelijkheid bestaat over wat behoorlijk overheidsoptreden in bepaalde situaties vergt. Het bieden van spelregels is dan een eerste stap om concrete verbeteringen te bewerkstelligen.

1.1.1 Afgeronde onderzoeken 2010

In 2010 zijn de volgende acht onderzoeken uit eigen beweging afgerond.

Toets een 1... Toets een 2... Toets een 3... Wat kan ik voor u doen?

*Een onderzoek naar telefonische dienstverlening door de overheid
2010/010, 14 januari 2010*

Aanleiding

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten en signalen over slechte telefonische bereikbaarheid van overheidsinstanties, gebrekkige beantwoording, gebrekkige informatie of onprettige behandeling. Voor veel mensen is de telefoon een belangrijk communicatiemiddel. Wil de burger gehoor vinden bij de overheid dan moet dat dus ook per telefoon kunnen. Daarom heeft de Nationale ombudsman in samenwerking met de overheid vijf beginselen opgesteld waaraan behoorlijke telefonische dienstverlening aan burgers in de toekomst moet voldoen.

Resultaat en effect

Uit het onderzoek blijkt dat het niveau van de telefonische dienstverlening zeer divers is, maar dat alle overheidsinstanties zich inzetten voor een goede kwaliteit daarvan. De Nationale ombudsman heeft in het rapport vijf beginselen voor behoorlijke telefonische dienstverlening geformuleerd: bekend met de behoeften van de burger, bereikbaar, beleefd, behulpzaam en betrouwbaar. Bij het rapport is een telefoonwijzer uitgebracht waarin deze vijf beginselen zijn opgenomen (zie bijlage 2).

Met deze vijf beginselen richt de Nationale ombudsman zich vooral tot de bestuurders van de overheidsinstanties. De bestuurders spelen een grote rol in het overnemen en uitdragen van deze beginselen. Op verzoek van de deelnemers aan de gehouden rondetafelgesprekken is in het rapport tevens een aanzet gepresenteerd voor landelijk geldende servicenormen voor de burger. Deze zijn geformuleerd in termen van kwaliteit die de burger in redelijkheid van de overheid mag verwachten. Overheidsinstanties kunnen deze normen gebruiken als basis bij de verbetering van hun telefonische dienstverlening.

De Nationale ombudsman heeft het rapport en de telefoonwijzer aangeboden aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tevens zijn het rapport en de wijzer breed verspreid onder de overheidsinstanties waardoor het onder meer is opgepikt door degenen die de invoering van het rekeningrijden voorbereidden. De projectgroep die verantwoordelijk was voor de inrichting van het Klant Contact Centrum (KCC) van het rekeningrijden wilde de vijf beginselen uit het rapport als uitgangspunt nemen voor de inrichting van hun KCC. De substituut-ombudsman heeft een lezing gehouden bij de projectgroep over de vijf beginselen.

Het programma ‘Burgerlink’ en het project ‘Antwoord’ hebben aangegeven de door de Nationale ombudsman in het rapport gegeven aanzet voor servicenormen verder uit te werken in een modelhandvest voor gemeenten.

ZZP'ers met een valse start

Een onderzoek naar handhaving door het UWV in het project Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering 2010/025, 9 februari 2010

Aanleiding

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) controleerde van 2007 tot en met 2009 of zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) met een WW-uitkering in de periode tussen 2004 en juli 2006 het juiste aantal gewerkte uren hadden opgegeven. Het UWV stelde grootschalige fraude vast. Onder zelfstandigen zorgde dit voor consternatie en ongerustheid. Zij stelden destijds niet goed te zijn geïnformeerd over de geldende regels. Zelfstandigen, de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer en de FNV vroegen de aandacht van de Nationale ombudsman voor deze kwestie. Op 9 februari 2010 publiceerde de Nationale ombudsman het onderzoek 'ZZP'ers met een valse start'.

Resultaat en effect

De Nationale ombudsman heeft geoordeeld dat veel zelfstandigen zonder personeel die van 2004 tot medio 2006 met behoud van een WW-uitkering zijn gestart met een eigen bedrijf, niet goed zijn voorgelicht over de toen geldende regels voor zelfstandigen met een WW-uitkering. Deze mensen zijn door de handhaving van het UWV onevenredig zwaar getroffen. De manier waarop het UWV de controle op misbruik van de regeling heeft uitgevoerd, is dan ook niet proportioneel geweest. Het UWV heeft met zijn benadering van deze gevallen niet behoorlijk gehandeld.

De Nationale ombudsman heeft het UWV aanbevolen per geval te bezien of de zzp'er bewust onjuiste informatie heeft verstrekt. Als dit niet mogelijk was verdiende het, aldus de ombudsman, aanbeveling de terugvorderingen en opgelegde sancties terug te draaien. Omdat vaststaat dat er bij de voorlichting over de op te geven uren fouten zijn gemaakt, acht de ombudsman het redelijk dat in lopende zaken de bewijslast niet bij de zzp'er ligt maar bij het UWV. Het is voor de betrokken zelfstandigen immers slechts zelden mogelijk aan te tonen dat hij jaren geleden (veelal mondeling) verkeerd is geïnformeerd.

Het onderzoek was gericht op het vinden van een redelijke oplossing voor de betrokken zelfstandigen. Die oplossing is tijdens het onderzoek niet gevonden omdat het UWV van mening bleef juist te hebben gehandeld. Nu een oplossing vanuit het UWV ontbrak werd een politieke beslissing noodzakelijk. Daarom heeft de Nationale ombudsman zijn rapport met aanbevelingen neergelegd bij minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer.

Dit heeft geresulteerd in een debat tussen de Tweede Kamer en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Nationale ombudsman heeft in dat kader drie keer in een gesprek met de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn bevindingen en aanbevelingen toegelicht. Kamerbreed is de motie Ulenbelt c.s. aangenomen.²⁷⁾ Hierin vraagt de Kamer de minister het UWV op te dragen alle dossiers van mensen die voor 1 juli 2006 als zelfstandige vanuit de WW zijn gestart en zijn geconfronteerd met terugvorderingen en boetes opnieuw te beoordelen aan de hand van de

criteria in de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Door de minister is in de loop van het debat een aantal toezeggingen gedaan. Hij heeft toegezegd mensen te wijzen op de mogelijkheid een herbeoordeling aan te vragen. Ook heeft de minister toegezegd dat de herbeoordeling ruimhartig zou plaatsvinden. Dit laatste betekent dat bij gerede twijfel over de voorlichting over de op te geven uren, het UWV in het voordeel van de betrokkene beslist. Ruim 1700 mensen hebben het UWV inmiddels verzocht hun situatie te heroverwegen. De herbeoordelingoperatie heeft onder leiding van de heer Vreeman plaatsgevonden. Uit de tweede tussenrapportage van 7 oktober 2010 bleek dat van de tot dan toe afgeronde heroverwegingen ongeveer de helft (gedeeltelijk) in het gelijk is gesteld.

Komt een kind bij de buurvrouw

Onderzoek naar knelpunten en oplossingen in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg 2010/030, 23 februari 2010

Aanleiding

De Nationale ombudsman ontving klachten van netwerkpleegouders. Zij klaagden erover dat het lang duurt voordat zij de pleegzorgvergoeding ontvangen. Netwerkpleegouders zijn mensen die de zorg en opvoeding van een kind, waarmee ze al een emotionele band hebben, (tijdelijk) op zich nemen. Medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders erkennen het probleem. De Nationale ombudsman vindt het, uitgaande van het belang van netwerkpleegzorg en de wettelijke verplichting tot financiering, niet behoorlijk dat netwerkpleegouders lang moeten wachten op een pleegzorgvergoeding en deze vergoeding in sommige situaties zelfs helemaal niet ontvangen. De Nationale ombudsman is daarom een onderzoek gestart naar het toekennen van een pleegzorgvergoeding aan netwerkpleeggezinnen.

Resultaat en effect

Uit het onderzoek komt naar voren dat het recht op een pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg niet altijd gerealiseerd wordt. De ketenpartners vinden het noodzakelijk om tot een oplossing te komen. Er is echter geen gedeelde visie op de oorzaak van het probleem. Hierdoor is een effectieve oplossing moeilijk. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het ontbreekt aan regie in de keten. Omdat de provincie de belangrijkste sturende overheid in het huidige jeugdzorgstelsel is, ziet de Nationale ombudsman een regiefunctie voor de provincies weggelegd. Hij houdt de provincies ervoor verantwoordelijk dat er een oplossing voor de gesignaleerde knelpunten wordt gevonden.

Alle provincies en de stadsregio's Haaglanden en Amsterdam hebben als beleidslijn besloten om de netwerkplaatsingen, waarvan de netwerkpleegouders zijn gescreend en geschikt zijn bevonden en met wie een pleegoudercontract is afgesloten, met terugwerkende kracht vanaf het besluit van indicatiestelling te voorzien van een pleegzorgvergoeding. Dit geldt ook voor netwerkpleegouders van na januari 2010 die nog geen pleegoudervergoeding ontvangen.

Alleen de stadsregio Rotterdam stelt de aanbevelingen van de Nationale ombudsman niet te kunnen opvolgen en wijst daarbij op het beperkte financiële kader. De stadsregio Rotterdam geeft aan dat het gelet op het beperkte financiële kader rechtsongelijkheid voor kinderen in de reguliere pleegzorg met zich mee zou brengen.

27) Motie Ulenbelt c.s. over ambtshalve opnieuw beoordelen van dossiers van zelfstandigen (Kamerstukken II, 2009/10, 31 311, nr. 47).

Verder hebben de leden van de Maatschappelijke Ondernemers Groep (MOgroep) afspraken gemaakt om de procedure van het traject netwerkpleegzorg te bekorten tot ten hoogste dertien weken. Hiermee wordt bewerkstelligd dat netwerkpleegouders tijdig begeleiding en een vergoeding ontvangen. Met deze procedure zal het voor de praktijk bovendien duidelijk worden wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van Bureau Jeugdzorg en van de zorgaanbieders in de verschillende fasen van de netwerkprocedure.

Goede klachtbehandeling in de Jeugdzorg, een handreiking

2010/045, 23 maart 2010

Aanleiding

De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat de klachtbehandeling bij de Bureaus Jeugdzorg en hun klachtencommissies niet overal op dezelfde wijze verloopt. De verschillen hebben betrekking op de inrichting van de klachtprocedure, de ontvankelijkheid van de klager en het soort gedraging van Bureau Jeugdzorg waarover geklaagd kan worden. Dit was voor de Nationale ombudsman reden om een onderzoek in te stellen. Voor het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid is een goede klachtbehandeling immers belangrijk.

Met het aannemen van de motie Langkamp van 3 september 2009 heeft ook de Tweede Kamer benadrukt dat een goede, eerlijke en eenduidige klachtbehandeling bij de Bureaus Jeugdzorg van groot belang is.²⁸⁾ De Tweede Kamer acht het onwenselijk dat de klachtbehandeling per Bureau Jeugdzorg verschilt. In zijn reactie op deze motie heeft de toenmalige minister van Jeugd en Gezin verwezen naar het onderzoek van de Nationale ombudsman, dat toen al was gestart.

Resultaat en effect

Een samenwerking tussen de Bureaus Jeugdzorg Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland en de Nationale ombudsman heeft geresulteerd in een handreiking voor goede klachtbehandeling in de jeugdzorg. Deze handreiking is gepresenteerd aan en besproken met alle Bureaus Jeugdzorg en klachtencommissies tijdens een door de Nationale ombudsman georganiseerd symposium op 23 maart 2010. Op deze bijeenkomst heeft de voorzitter van de MOgroep de Bureaus Jeugdzorg opgeroepen om klachten conform de handreiking te gaan behandelen. De toenmalige minister voor Jeugd en Gezin liet de Tweede Kamer bij brief van 19 augustus 2010 weten dat de MOgroep de klachtbehandeling met de Bureaus Jeugdzorg zou bespreken. Tevens verzocht de minister de provincies toe te zien op het gebruik van de handreiking. De handreiking is bij de Nationale ombudsman vele malen opgevraagd, zowel door verschillende instanties werkzaam op het terrein van jeugdzorg als door particulieren.

Zorg voor duidelijke brieven!

Hoe kan het CAK tot begrijpelijke beschikkingen komen?

2010/085, 3 mei 2010

Aanleiding

Mensen die afhankelijk zijn van zorg en de mensen om hen heen zitten niet te wachten op vele brieven en andere bureaucratische rompslomp rond die zorg. Toch krijgen deze mensen te maken met een administratie van beslissingen en rekeningen omdat zij een eigen bijdrage voor de zorgkosten moeten betalen. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is belast met de uitvoering van de financiële administratie rond deze zorg. De Nationale ombudsman ontvangt al langere tijd klachten over de (on)begrijpelijkheid van beschikkingen van het CAK. De Nationale ombudsman is daarom op 30 januari 2010 een onderzoek uit eigen beweging gestart naar de duidelijkheid van beschikkingen.

Resultaat en effect

Het rapport ‘Zorg voor duidelijke brieven!’ is gericht op het helder maken van de beschikkingen die het CAK stuurt aan mensen die zorg behoeven. Dat de huidige brieven onduidelijk zijn erkent het CAK ruiterlijk. Op basis van vier aandachtspunten: heldere boodschap, duidelijk, persoonlijk en compact, zijn nadere concretisering voor een behoorlijke beschikking opgesteld. Het CAK heeft toegezegd zijn beschikkingen te herzien. Het CAK verwachtte hier eind 2010 mee klaar te zijn. Op 9 december 2010 heeft de Nationale ombudsman de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de uitkomsten van dit project geïnformeerd. Inmiddels hebben ook andere overheidsinstanties hun interesse getoond in dit onderzoek en de concretisering.

Toegang verboden

Onderzoek naar de opname van vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem en de informatievoorziening hierover

2010/115, 17 juni 2010

Aanleiding

Het Schengen Informatie Systeem is een geautomatiseerd register met internationale opsporingsinformatie voor politie en justitie. Het bevat gegevens over ongewenste vreemdelingen, vermiste personen en gestolen voertuigen. Ieder Schengenland is verantwoordelijk voor de juistheid van de signalering die het toevoegt.

Het Schengen Informatie Systeem is een waarschuwingslijst, ofwel zwarte lijst. Een vreemdeling krijgt in beginsel geen toegang meer tot het gehele Schengengebied van 25 Europese landen als hij als ongewenste vreemdeling door Nederland is gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Signalering heeft grote gevolgen voor de vreemdeling. Het leidt in principe tot een Europees gebiedsverbod. Dit kan consequenties hebben voor zijn werk, studie of familieleven. Deze beperking duurt – afhankelijk van de signaleringsgrond – enkele jaren. Een dergelijke ingrijpende maatregel is alleen toegestaan als hier goede redenen voor zijn.

28) Tweede Kamer, Kamerstukken II 2008/09, 31 866, nr. 7.

Resultaat en effect

Het onderzoek heeft geresulteerd in het rapport ‘Toegang verboden’. De Nationale ombudsman heeft geoordeeld dat de gevolgen van de signalering voor de vreemdelingen onvoldoende aandacht hebben gekregen bij de keuze de uitvoering op een bepaalde manier te organiseren. Er zijn onvoldoende waarborgen om de evenredigheid van de uitwerking van het systeem te garanderen. Dit oordeel heeft geleid tot een drietal aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten ertoe leiden dat een vreemdeling niet onredelijk zwaar getroffen wordt door dit systeem. De Nationale ombudsman heeft aanbevolen de criteria die leiden tot opname op de lijst te herzien, een vreemdeling niet automatisch toegang te weigeren bij signalering en de vreemdeling schriftelijk te wijzen op de rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan om een onjuiste of onrechtmatige signalering aan te vechten.

Op 7 januari 2011 heeft de minister voor Immigratie en Asiel, mede namens de minister van Defensie gereageerd op het rapport ‘Toegang verboden’. De minister heeft aangegeven tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Hierdoor zullen de gevolgen van signalering voor vreemdelingen in de toekomst meer aandacht krijgen dan voorheen. Zo verbetert de informatievoorziening aan vreemdelingen, vermindert de duur van de signalering in bepaalde gevallen en zal bij een signalering een evenredigheidstoets worden toegepast.

Bij deze toets spelen de ernst van de misstap, de belangen van de vreemdeling om vrij te reizen en eventuele humanitaire omstandigheden een rol. Afhankelijk van de uitkomst van deze afweging zal gedifferentieerd worden in de duur van signalering. In een uiterst geval kan afgezien worden van signalering.

Helder handhaven

Hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers
2010/235, 14 september 2010

Aanleiding

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers die vinden dat hun gemeente niets of te weinig doet met hun verzoek om handhaving. Het gaat daarbij vaak om ingewikkelde kwesties in de leefomgeving van burgers over ruimtelijke ordening, wonen, geluid- of milieuhinder. Het aantal klachten en de complexiteit van de voorgelegde kwesties vormen aanleiding voor het onderzoek. Uit de ontvangen klachten is een overzicht van knelpunten opgesteld die burgers in de praktijk ervaren. Verder zijn gesprekken met gemeenten en met diverse deskundigen gevoerd en vond een rondetafelbijeenkomst onder leiding van de Nationale ombudsman plaats. Daaraan namen gemeenten en deskundigen deel. Er is een aantal spelregels ontwikkeld die kunnen gelden voor een behoorlijke omgang van gemeenten met handhavingsverzoeken van burgers.

Resultaat en effect

Handhaven van regelgeving is een bevoegdheid van gemeenten en geen verplichting. Dat wil niet zeggen dat gemeenten stil kunnen zitten. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vragen dat gemeenten bij een verzoek om handhaving de belangen afwegen en vervolgens een beslissing nemen. Gemeenten kunnen geen 100% handhaving garanderen. Wel kunnen zij transparant zijn

in het beleid dat ze voeren op het gebied van handhaving. Verder moeten gemeenten signalen van burgers serieus nemen. Ten slotte moet de gemeente onpartijdig zijn. De belangenafweging mag er niet toe leiden dat de ene burger beter af is dan de andere, bijvoorbeeld omdat een bestaande illegale situatie langdurig wordt gedoogd. Het rapport bevat twaalf spelregels voor het behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers (zie bijlage 2, p. 178). Het rapport en de wijzer zijn toegestuurd aan alle aangesloten gemeenten en aan alle gemeentelijke ombudsmannen. De handhavingswijzer is inmiddels ruim driehonderd keer opgevraagd. De handhavingswijzer wordt gebruikt als toetsingskader bij het onderzoek naar klachten die de Nationale ombudsman nog steeds ontvangt. De Nationale ombudsman heeft een toelichting op de uitkomsten van het onderzoek gegeven tijdens een conferentie over mediatontechnieken en handhaving in september 2010. Tijdens contactpersonendagen van medewerkers van de Nationale ombudsman met gemeenten worden de uitkomsten van het onderzoek en de handhavingswijzer toegelicht.

Bemiddeling voor veteranen leidt tot effectieve schaderegeling

Aanleiding

Sommige militairen die zijn uitgezonden krijgen te maken met lichamelijke en psychische gevolgen van gebeurtenissen tijdens een missie. Met name een posttraumatische stressstoornis (PTSS) kan grote invloed hebben op het verdere leven van een veteraan. Sinds 2006 is de nazorg aan militairen en veteranen verbeterd. Er is echter een groep zogenoemde ‘oude gevallen’ die zich door het Ministerie van Defensie en de samenleving in de steek gelaten voelt. Door het ontbreken van voorzieningen in het verleden hebben de betrokkenen vaak ook financiële schade. Voor de vergoeding van deze schade kloppen ze dan aan bij het Ministerie van Defensie, hun (vroegere) werkgever. Defensie had de verantwoordelijkheid hen passende zorg te bieden.

In de beoordeling van de verzoeken rezen complexe juridische vragen over verjaring en of Defensie schuld droeg aan die schade. Jarenlange juridische procedures waren het gevolg. Dat was belastend, zowel voor deze kwetsbare groep veteranen, die onvoldoende erkenning ervoer voor hun bijdrage aan Nederlandse missies, als voor het Ministerie van Defensie. Het lukte de militaire vakbonden en Defensie niet er samen uit te komen en voor die groep een regeling te treffen.

De Nationale ombudsman hecht eraan dat met deze kwetsbare groep zorgvuldig wordt omgegaan. Daarom vond hij het belangrijk Defensie en de vakbonden te begeleiden bij het zoeken naar een oplossing voor de bestaande knelpunten. Hij deed dat in de vorm van een aantal gesprekken tussen de genoemde partijen waarbij hijzelf als bemiddelaar optrad.

Resultaat en effect

De bemiddeling heeft geleid tot een principeovereenkomst over een schaderegeling die de genoemde knelpunten wegneemt. Zo is overeengekomen dat voor veteranen die gebruikmaken van de regeling de verjaringstermijn en de schuldvraag niet van toepassing zijn. Belangrijk was ook overeenstemming te krijgen over de groep veteranen waarop de regeling van toepassing is. Besloten werd dat dit alle veteranen zijn die voor 1 juli 2007 schade hebben geleden tijdens een uitzending. De Nationale ombudsman is blij met de inzet van partijen en verheugd over de uitkomst. De voorgestelde regeling

doet recht aan het uitgangspunt van behoorlijkheid: voor deze bijzondere groep mensen wordt een mogelijkheid geschapen om een vergoeding voor letselschade te krijgen, zonder langdurige en belastende juridische procedures. Het is nu aan de betrokken partijen om de regeling verder uit te werken.

De invulling van de nieuwe regeling vindt plaats in sectoroverleg tussen het Ministerie van Defensie en de vakbonden. De regeling geeft blijk van erkenning van het grote maatschappelijke belang van de inzet van militairen voor Nederland. Voor de betrokkenen was die erkenning ook zichtbaar in de voortvarendheid waarmee de regeling tot stand kwam. De financiering is een cruciale factor. De Nationale ombudsman heeft er om die reden bij de minister van Defensie op aangedrongen dat hij binnen het kabinet een mogelijkheid zoekt om het benodigde geld voor de regeling vrij te maken.

1.1.2 Effecten onderzoek uit 2009

Ook in 2009 deed de Nationale ombudsman onderzoeken uit eigen beweging. In hoeverre deze onderzoeken hebben bijgedragen aan het leervermogen van de overheid en of de aanbevelingen zijn opgevolgd, blijkt uit de volgende effectbeschrijvingen. Ook wordt duidelijk wat er is gedaan met spelregels voor de overheid, die uit enkele onderzoeken voortkwamen. Deze spelregels geven zowel de overheid als de burger zicht op wat behoorlijk overheidsoptreden in een bepaalde situatie vergt. De burger krijgt hiermee een handvat om het gesprek met de desbetreffende overheidsinstantie aan te gaan. De Nationale ombudsman gebruikt de spelregels als toetsingskader wanneer later meer klachten over een dergelijk onderwerp binnenkomen.

Behoorlijk omgaan met schadeclaims

*Effecten schadevergoeding
2009/135, 24 juni 2009*

Uit het rapport ‘Behoorlijk omgaan met schadeclaims’ vloeide de schadevergoedingswijzer voort waarin vijftien belangrijke spelregels voor het behoorlijk omgaan met schadeclaims zijn geformuleerd. Het rapport heeft ook gevolgen voor de behandeling door de Nationale ombudsman van klachten die sindsdien binnenkomen over afwijzende beslissingen op verzoeken om toekenning van schadevergoeding.

Inmiddels zijn er al veel klachten getoetst aan de spelregels en ziet de Nationale ombudsman ook steeds vaker terug dat overheidsinstanties de spelregels als richtsnoer gebruiken. Onderzoeken laten zien dat met name het Ministerie van Financiën nog afstand houdt van het beoordelingskader. De Nationale ombudsman is hierover met het ministerie in gesprek gegaan.

We gooien het de inspraak in

*Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie
2009/180, 17 september 2009*

In het rapport ‘We gooien het de inspraak in’ zijn spelregels voor burgerparticipatie op gemeentelijk niveau geformuleerd vanuit het oogpunt van behoorlijkheid. Deze uitgangspunten geven burgers en gemeenten helderheid. Naast het rapport is een participatiewijzer uitgebracht. Deze wijzer bevat de tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie.

Het rapport heeft een bijdrage geleverd aan de bewustwording van mensen werkzaam op gemeentelijk niveau. Het rapport is in ontvangst genomen door de heer Meijer, burgemeester van Zwolle, tijdens het seminar over behoorlijke burgerparticipatie dat de Nationale ombudsman en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) gezamenlijk organiseerden. De ombudsman heeft verder in verschillende gezelschappen inleidingen gegeven over dit onderwerp, zoals op het deelcongres ‘Meer burgers en minder overheid’ tijdens het VNG-jaarcongres en op een bijeenkomst voor Gelderse gemeentebestuurders. Op deze manier zijn veel gemeentelijke bestuurders en ambtenaren bereikt. Bij publicatie is het rapport verstuurd aan alle bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten en aan alle gemeentelijke ombudsvoorzieningen. De spelregels zijn verder door het VNG-project ‘In actie met burgers!’ verspreid en door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een publicatiereeks over burgerparticipatie.

Het tv-programma TROS Regelrecht heeft alle gemeenten in Nederland opgeroepen zich te conformeren aan de tien spelregels van de Nationale ombudsman. Het programma had een contract opgesteld waarmee gemeenten konden aantonen in te stemmen met de spelregels en ze bijvoorbeeld op te nemen in het collegeakkoord. Opvallend veel gemeenten hebben aan de oproep van TROS Regelrecht gehoor gegeven.

De Nationale ombudsman heeft latere klachten van burgers over dit onderwerp ook steeds getoetst aan de spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie. Gemeenten wordt gevraagd expliciet aan te geven welke uitgangspunten goed zijn nageleefd en welke uitgangspunten beter opgevolgd hadden kunnen worden.

Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen; graag maatwerk onderweg

2009/240, 17 november 2009

Het onderzoek naar het leerlingenvervoer van gehandicapte leerlingen verrichtte de Nationale ombudsman in nauwe samenspraak met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en verscheen op 17 november 2009. Het rapport bevat aanbevelingen over maatwerk voor passend vervoer voor schoolgaande kinderen. De VNG en de staatssecretaris van OCW gebruiken de aanbevelingen uit het rapport om het leerlingenvervoer te verbeteren.

In het debat in de Tweede Kamer over het verslag van de Nationale ombudsman over 2009 op 22 september 2010 haalde mevrouw Smilde (CDA) specifiek dit onderzoeksrapport aan. Ze had

gehoord dat er nog steeds veel te verbeteren viel. Ze vroeg de aandacht van de minister voor zo kort mogelijke reistijden (vaak gaat het om kinderen die niet lang stil kunnen zitten), voor chauffeurs die met gehandicapte kinderen kunnen omgaan en voor vervoer dat geschikt is. De minister zegde toe dat de Kamer daarover een bericht krijgt en dat het met de VNG wordt opgenomen.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg; een papieren tijger?

2009/250, 3 december 2009

In december 2009 heeft de Nationale ombudsman het rapport ‘De Inspectie voor de Gezondheidszorg; een papieren tijger?’ uitgebracht, over het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) op de zorg voor verstandelijk gehandicapten. De ombudsman deed een drietal aanbevelingen om de dienstverlening van de IGZ beter af te stemmen op burgers.

In een eerste reactie op het rapport was de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) terughoudend. Hij vond dat de inspectie op de goede weg is. De vijf klachten in het rapport vond hij niet maatgevend voor de uitvoeringspraktijk van de IGZ. Hij zag wel aanleiding voor de IGZ om meer afstand te nemen van de zorgaanbieders.

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer nodigde de minister van VWS uit voor een debat naar aanleiding van het rapport. Tijdens dit debat op 1 april 2010 benadrukte de minister dat hij begrip heeft voor de problematiek van verstandelijk gehandicapten die 24 uur per dag van zorgverlening afhankelijk zijn. Hij onderkende dat de Nationale ombudsman via de vijf klachten de onderliggende patronen naar boven heeft gehaald en dat de IGZ daarvan moet leren. In zijn brief van 18 juni 2010 informeerde hij de Tweede Kamer over de veranderingen die gaan plaatsvinden. Wanneer deze veranderingen worden doorgevoerd zijn de aanbevelingen van de Nationale ombudsman omgezet in een inspectiepraktijk die meer recht doet aan het recht op een goede gezondheidszorg voor de kwetsbare groep verstandelijke gehandicapten.

Behandeling van burgerbrieven kan behoorlijker

2008/250, 4 november 2008

In het rapport ‘Behandeling van burgerbrieven kan behoorlijker’ deed de ombudsman onder meer de aanbeveling om rijksbreed aandacht te blijven schenken aan de behandeling van burgerbrieven. Het kabinet zegde bij brief van 28 januari 2009 aan de Tweede Kamer toe dat ieder departement jaarlijks rapporteert over de behandeling van burgerbrieven. In aanvulling daarop is toegezegd dat het Ministerie van BZK een rijksbreed overzicht geeft van de verantwoording door de departementen over de behandeling van burgerbrieven. Een dergelijk overzicht ontving de Tweede Kamer in een brief van 1 oktober 2010. De beantwoording van burgerbrieven is in beeld gebracht aan de hand van de twee prestatie-indicatoren tijdigheid en kwaliteit. Worden burgerbrieven tijdig (binnen de geldende normen) behandeld en wat is de kwaliteit van de beantwoording? De staatssecretaris concludeert dat bijna alle departementen aan de Tweede Kamer hebben gerapporteerd en dat de departementen druk doende zijn om de behandeling van burgerbrieven verder te verbeteren. Dit gebeurt onder meer door digitalisering van de werkprocessen voor de behandeling van burgerbrieven

en door het controleren van de tijdige beantwoording van burgerbrieven via periodieke rapportages aan de ambtelijke top van de departementen.

1.1.3 Lopende onderzoeken

In 2010 zijn drie projecten opgestart die eind 2010 nog niet waren afgerond. Hieronder volgt een korte omschrijving van deze projecten.

Behoorlijk omgaan met schadeclaims door gemeenten

Het rapport ‘Behoorlijk omgaan met schadeclaims’ uit 2009 roept de vraag op of de daarin geformuleerde spelregels ook toepasbaar zijn op gemeentelijk niveau. Een wezenlijk verschil is dat gemeenten, anders dan ministeries, verzekerd zijn tegen schade en de behandeling van schadeclaims veelal hebben uitbesteed aan verzekeraars. Dit kan andere dilemma’s meebrengen bij het behoorlijk omgaan met schadeclaims dan de dilemma’s die reeds zijn geïnventariseerd tijdens het onderzoek naar de behandeling van schadeclaims door ministeries.

Op 1 juni 2010 is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar de wijze waarop gemeenten omgaan met schadeclaims. Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman de dilemma’s van gemeenten in kaart brengen bij het behoorlijk omgaan met schadeclaims en nagaan of en op welke manier de spelregels die de ombudsman eerder opstelde voor ministeries toepasbaar zijn op gemeentelijk niveau. Voor dit onderzoek worden klachten die de Nationale ombudsman over dit onderwerp heeft ontvangen in kaart gebracht en zullen er gesprekken worden gevoerd met onder meer het Verzekeringsplatform Overheden (VPO), een aantal verzekeraars en gemeenten. Over dit rapport is in februari 2011 een rapport (2011/025) verschenen.

E-mailverkeer tussen burger en overheid

Eind september 2010 is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar het e-mailverkeer tussen burger en overheid. Het onderzoek beoogt een handreiking te doen aan de overheid zodat meer eenheid ontstaat in de manier waarop de overheid met e-mailverkeer omgaat. Naar verwachting wordt dit project in het voorjaar van 2011 afgerond.

De Nationale ombudsman zet zich in voor een goede dienstverlening van de overheid aan de burger. Goede communicatie maakt daar deel van uit. Communicatie tussen overheid en burger vindt plaats via diverse kanalen (multichannel). Belangrijke vormen van individueel contact tussen burger en overheid zijn briefwisselingen en telefonisch contact. In 2007 bracht de ombudsman een rapport uit over de kwaliteit van de schriftelijke dienstverlening onder de titel ‘Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker’. En in 2010 verscheen het rapport ‘Toets 1..., Toets 2..., Toets 3... Wat kan ik voor u doen?’ met aanbevelingen over de telefonische dienstverlening door de overheid. Met de verdergaande digitalisering in onze samenleving vindt de ombudsman ook digitale dienstverlening van de overheid, zoals het e-mailverkeer met burgers, een belangrijk aandachtspunt. Het valt op dat overheidsinstanties hier verschillend mee omgaan.

Thuiszitters

In oktober 2010 is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar thuiszittende kinderen. Het onderzoek brengt de problemen in beeld en besteedt aandacht aan de manieren om deze kinderen weer op school te krijgen. Naar schatting gaan er momenteel elke dag tussen de 800 en 1100 kinderen niet naar school, bijvoorbeeld omdat ze wegens gedragsproblemen of psychische problemen nergens worden toegelaten. Het recht van ieder kind op onderwijs staat voor de ombudsman centraal. Het is de vraag of de overheid zich zodanig inspent dat het recht op onderwijs voor deze groep in voldoende mate wordt gewaarborgd. Dit rapport is in januari 2011 gepubliceerd (2011/001).

1.2 Beeld overheidsinstanties uit klachtbehandeling

Aan de hand van de klachtbehandeling is het functioneren geschetst van de volgende overheidsinstanties: de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Dienst Uitvoering Onderwijs (voor 2010 de Informatie Beheer Groep), de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Bureaus Jeugdzorg, de politie, het Openbaar Ministerie in combinatie met de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Koninklijke Marechaussee, de deurwaarders, de Dienst Wegverkeer, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, het College voor Zorgverzekeringen, het Centrum indicatiestelling zorg, de zorgkantoren, het Centraal Administratie Kantoor, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Bepalend voor de keuze van deze instanties was de omvang en de aard van de klachten die de Nationale ombudsman erover ontving. Ook is gekeken of er zich verschuivingen in de toename of afname van klachten hebben voorgedaan.

Het beeld van de overheidsinstanties wordt geschetst aan de hand van de klachten die de Nationale ombudsman over de instantie heeft ontvangen. Aandachtspunten zijn:

- Taak: hierbij wordt aangegeven welke (wettelijke) taak de instantie heeft en of hierin veranderingen opgetreden of te verwachten zijn. Verder wordt aangegeven hoe de dienstverlening en de communicatie met burgers is en hoe de klachtbehandeling door de overheidsinstantie zelf verloopt.
- Klachten: hierbij wordt de omvang en een typering gegeven van de aard van de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen over de overheidsinstantie. Ook wordt aangegeven welke klachten niet in onderzoek zijn genomen en de reden ervan.
- Werkwijze: hierbij wordt uiteengezet hoe de klachten zijn behandeld. Om te achterhalen waar het iemand werkelijk om te doen is, wordt de indiener van een klacht eerst telefonisch en desgewenst in een persoonlijk gesprek gevraagd om de klacht toe te lichten. In deze zogenoemde intakegesprekken licht de burger zijn verhaal toe. Tevens bieden deze gesprekken de mogelijkheid om aan te geven wat er van de Nationale ombudsman verwacht kan worden. Op basis van deze informatie wordt de meest adequate klachtbehandeling bepaald. Dit kan zijn:

- een interventie, een veelgebruikte en succesvolle manier om snel een probleem te verhelpen. De medewerker van het Bureau Nationale ombudsman neemt contact op met de contactpersoon bij de overheidsinstantie om een oplossing voor het probleem te vinden. Deze aanpak is effectief als een tekortkoming kan worden hersteld of als een klacht in feite het uitblijven van een actie van de overheidsinstantie betreft.
- een schriftelijk onderzoek dat uitmondt in een openbaar rapport waarin een behoorlijkheidsoordeel wordt uitgesproken over een gedraging van een overheidsinstantie. Vaak doet de Nationale ombudsman in een rapport een aanbeveling aan de overheidsinstantie. Deze kan gericht zijn op een (materiële) oplossing of herstel van vertrouwen in een individueel geval. Ook kan een aanbeveling tot doel hebben om een structurele verbetering te bewerkstelligen waardoor klachten voorkomen kunnen worden. Meestal wordt een onderzoek met een openbaar rapport afgerond. Als het resultaat van het onderzoek slechts van beperkt belang is, bijvoorbeeld omdat de ombudsman ten aanzien van het merendeel van de klachten niet tot een oordeel kan komen of omdat het resultaat uitsluitend voor de indiener van de klacht van belang is, beperkt de afronding zich tot een onderzoek met brief. Deze brief heeft geen openbare status. Als blijkt dat de zienswijzen van partijen op een gebeurtenis ver uiteen liggen, kan een hoorzitting deel uitmaken van het onderzoek. De hoorzitting is gericht op waarheidsvinding. Tijdens een hoorzitting geven partijen hun visie op de gebeurtenis en nemen ze direct kennis van de zienswijze van de andere partij. Het komt voor dat een onderzoek tussentijds wordt beëindigd. Hier kunnen diverse redenen voor zijn: de indiener van een klacht geeft zelf aan geen prijs meer te stellen op verder onderzoek, de indiener van een klacht laat niets meer van zich horen of tijdens het onderzoek blijkt dat de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd is of dat de klacht ongegrond is.
- een bemiddeling tussen burger en overheid onder leiding van bemiddelaars van het Bureau Nationale ombudsman. Vaak is een dergelijk gesprek gericht op het normaliseren van het contact tussen burger en overheid. Meestal komen de partijen tot afspraken over hoe ze in de toekomst met elkaar om zullen gaan. Net als bij een hoorzitting kan het kennisnemen van het verhaal van de ander bijdragen aan wederzijds begrip.
- een verwijzing of uitleg en informatie geven. Veel klachten kan de Nationale ombudsman niet in behandeling nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor klachten die betrekking hebben op een beslissing van een overheidsinstantie waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. De burger wordt dan doorverwezen naar het juiste loket.

Een effectief samenspel met de overheidsinstantie is bij de inzet van al deze instrumenten van groot belang: voor een snelle levering van gevraagde informatie, bereidheid tot deelname aan een interventie om een oplossing te realiseren voor het probleem waar de indiener van de klacht mee kampt en serieuze aandacht voor de aanbevelingen die uit de onderzoeken voortvloeien. Daarom komt in het beeld dat van overheidsinstanties wordt geschetst ook het contact op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen (medewerkers van) de overheidsinstantie en (medewerkers van) de Nationale ombudsman ter sprake.

1.2.1 Belastingdienst

Taak

De belangrijkste taken van de Belastingdienst zijn het heffen en invorderen van de rijksbelastingen, premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, en de inkomensafhankelijke premie zorgverzekeringswet. Ook voert de Belastingdienst de toeslagwetten uit en voorziet andere overheidsinstanties van inkomensinformatie. In het verslagjaar deden zich geen wijzigingen voor in het takenpakket van de Belastingdienst die invloed hadden op de aard van en het aantal klachten bij de Nationale ombudsman.

Klachten

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 2.252 klachten over de Belastingdienst (en 2.344 over het Ministerie van Financiën in totaal).²⁹⁾ In 2009 waren dit er nog 2.167. Dit betekent dat de daling van het aantal klachten die zich gedurende een aantal jaren voordeed zich in 2010 niet heeft voortgezet. Ook het aantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen is na een steeds dalende lijn sinds 2006 in 2010 weer licht gestegen tot 883 (2009: 777). Deze stijging wordt mogelijk veroorzaakt door het toenemend aantal terugvorderingen van ten onrechte als voorschot betaalde toeslagen. Het grootste aantal klachten (297) bij de Belastingdienst (exclusief Toeslagen) had, evenals in 2009 (342), betrekking op de inhoud van beslissingen van de Belastingdienst, zoals over uitstel van betaling en kwijtschelding. De Nationale ombudsman voorziet hier bij belastingplichtigen kennelijk in een behoefte aan aanvullende rechtsbescherming. De mogelijkheid van bezwaar en beroep ontbreekt immers bij deze beslissingen. Bij de Belastingdienst/Toeslagen hadden de meest voorkomende klachten net als in 2009 betrekking op de behandelingsduur of het verstreken zijn van de behandelingstermijn. Deze klachten werden meestal opgelost via interventie.

Niet te voorspellen is wat de gevolgen voor het aantal klachten zullen zijn van de voorgenomen vermindering van het personeelsbestand bij de Belastingdienst en van de door de minister van Financiën aangekondigde vereenvoudigingen in de belastingheffing. Wel lijkt er nu al op een enkele plaats sprake van capaciteitsproblemen bij de interne behandeling van klachten.

1.232 klachten over de Belastingdienst leidden in 2010 niet tot een onderzoek door de Nationale ombudsman. Dit kwam omdat deze klachten bijvoorbeeld als kennelijk ongegrond werden beoordeeld of omdat de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep openstonden. De betrokken verzoekers werden hierover geïnformeerd. In deze categorie vallen ook de klachten die niet eerst aan de Belastingdienst waren voorgelegd. Deze klachten zijn daarom aan de Belastingdienst overgedragen.

Veel klachten over de Belastingdienst/Toeslagen hadden betrekking op de verplichting om toeslagen die als voorschot waren ontvangen weer terug te betalen omdat bij de definitieve vaststelling bleek dat het voorschot te hoog was geweest. Vaak leidt deze gang van zaken tot betalingsproblemen, die zich in de praktijk uitdrukkelijk voor blijken te doen. Inmiddels trekt deze problematiek ook de aandacht van de media (zoals TROS Radar, 29 november 2010). In het Verslag over 2007 is al gewezen op de rekening-courantverhouding tussen de Belastingdienst en de toeslaggenieter.

Ook ontving de Nationale ombudsman in 2010 opnieuw klachten over de storting van teruggaven door de Belastingdienst op een verkeerde rekening. Hier is kennelijk sprake van een hardnekkig probleem dat alleen kan worden opgelost wanneer de Belastingdienst zou kiezen voor een andere werkwijze zoals het werken met één rekening die op naam moet staan van de belastingplichtige. Deze maatregel is door de staatssecretaris van Financiën reeds aan de orde gesteld, maar dan in het kader van fraudebestrijding.

Werkwijze

Soms zijn klachten zo complex of ondoorzichtig dat het nodig is om de burger in persoon op het bureau van de Nationale ombudsman te horen. In 2010 heeft de Nationale ombudsman op het terrein van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën vier intakegesprekken gevoerd. Door deze gesprekken werd duidelijk wat de burger wil (bereiken) en wat de (re)actie van de Nationale ombudsman zou kunnen zijn.

Interventie

De interventie biedt voor veel klachten een snelle en eenvoudige oplossing. Dit komt mede door de grote bereidheid van de Belastingdienst om hieraan mee te werken. In 2010 is deze methode toegepast bij 940 dossiers. In 573 gevallen daarvan ging het om interventies bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Een voorbeeld van een interventie bij de Belastingdienst/Toeslagen is de klacht van een verzoekster, die in de jaren 2006 tot en met 2010 een aantal toeslagen had aangevraagd, deels ten onrechte. De definitieve vaststelling resulteerde dan ook in terugvorderingen en die kon zij niet betalen. Na een interventie van de Nationale ombudsman werd haar betalingscapaciteit vastgesteld op nihil en besloot de ontvanger haar niet verder met de terugbetalingen te belasten. Toekomstige aan haar te betalen bedragen worden met de schuld verrekend. Ook heeft de ontvanger nu een signalering in de systemen van de Belastingdienst aangebracht die moet voorkomen dat haar opnieuw toeslagen worden uitbetaald waarop zij geen recht heeft.

Een ander voorbeeld van een interventie betrof een verzoeker die in Portugal was gaan wonen. Onduidelijkheid over de uitleg en toepassing van het verdrag met Portugal zorgden voor veel problemen op fiscaal gebied. De Belastingdienst heeft op verzoek van de Nationale ombudsman een ter zake deskundige medewerker aangewezen als aanspreekpunt voor verzoeker zodat langs die weg naar een eenduidige uitleg en een oplossing voor verzoeker kon worden gezocht.

Een andere zaak betrof een verzoekster die meermalen niet door de Belastingdienst werd gehoord. Een interventie leidde ertoe dat haar klacht binnen enkele uren werd opgelost en dat een bedrag dat op een verkeerde rekening was gestort, alsnog op haar rekening werd gestort. Ook kreeg zij een bos bloemen.

Door een signaal van de Nationale ombudsman heeft het Ministerie van Financiën besloten belastingplichtigen die recht hebben op de doorwerkbonus actief te wijzen op de noodzaak aangifte te doen om de doorwerkbonus te realiseren.

29) Het totaal aan ontvangen klachten over de Belastingdienst is een optelsom van de Belastingdienst, de Belasting/Telefoon, de Belastingdienst/Toeslagen, de Belastingdienst/Centrale administratie, de Douane en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst - Economische controledienst. In 2009 kwam dit totaal neer op 2.167. Bij het in het Verslag over 2009 vermelde totaal van 2.066 zijn ten onrechte de drie laatstgenoemde onderdelen niet meegenomen.

Ook klachten over het uitblijven van de definitieve aanslagen inkomstenbelasting over het jaar 2008 zijn door een interventie onder de aandacht van de Belastingdienst gebracht. De Nationale ombudsman heeft met succes overleg gevoerd met de Belastingdienst over de mogelijkheid om een oplossing te bieden voor spoedeisende situaties.

In 2010 is rapport 2010/015 uitgebracht met de titel ‘De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman’. Dit rapport is opgesteld om de klachten in beeld te brengen die langs de weg van de interventie bij de Belastingdienst worden opgelost. Nadeel van de interventiemethode is dat de oplossing alleen effectief is voor het individuele geval en dat de preventieve werking voor andere gevallen ontbreekt. Het rapport heeft geleid tot een overzicht van de meest voorkomende klachten bij de Belastingdienst (de ‘top acht’) en een inventarisatie van (mogelijk) door de minister te nemen maatregelen. Hiermee is bereikt dat ook van klachten die doorgaans met een interventie worden opgelost een lerend effect uitgaat. In 2011 zal een evaluatie plaatsvinden.

Schriftelijk onderzoek

In 76 gevallen werd een schriftelijk onderzoek ingesteld. Dit leidde tot 39 rapporten. In 32 rapporten werd de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond bevonden. In vijf rapporten werd de klacht niet gegrond bevonden en in drie gevallen werd geen oordeel gegeven. In de gevallen waarin geen rapport werd uitgebracht werd het onderzoek met een brief afgesloten of tussentijds beëindigd. Een aantal schriftelijke onderzoeken verdient bijzondere aandacht.

In rapport 2010/141 oordeelde de Nationale ombudsman dat een medewerker van de Belastingdienst niet professioneel had gehandeld. Toen de medewerker verzoeker in het kantoor van de Belastingdienst ontving, hing aan de muur tegenover verzoekers zitplaats een krantenknipsel waarin verzoeker werd afgeschilderd als verdachte van brandstichting in een hennepkwekerij, zonder dat dit vaststond.

In rapport 2010/044 oordeelde de Nationale ombudsman dat de Belastingdienst niet professioneel had gehandeld door bij de uitnodiging voor een gesprek met verzoeker bepaalde gespreksonderwerpen uit te sluiten. De opstelling van de Belastingdienst had tot gevolg dat het gesprek niet doorging en verzoeker zich tot de Nationale ombudsman wendde.

In de zaak die leidde tot rapport 2010/062 werd het oordeel van de Nationale ombudsman gevraagd over het optreden van een deurwaarder van de Belastingdienst. Deze reikte op het woonadres van verzoeker een navorderingsaanslag uit. Hij trof echter niet verzoeker aan, maar zijn echtgenote. Hij overhandigde haar de aanslag onder de mededeling dat deze ongeveer 1,8 miljoen euro bedroeg. De Nationale ombudsman oordeelde dat de deurwaarder de persoonlijke levenssfeer van verzoeker had geschonden met zijn mededeling over de hoogte van de aanslag.

In 2009 heeft de Nationale ombudsman de zogenoemde schadevergoedingswijzer uitgebracht. Deze bevat vijftien richtlijnen voor een behoorlijke behandeling door een overheidsinstantie van een verzoek om schadevergoeding. De Nationale ombudsman beoogt met deze richtlijnen een houding die is gericht op het voorkomen van conflicten en daaruit voortvloeiende gerechtelijke procedures.

Dit kan onder omstandigheden betekenen dat de overheidsinstantie uit eigen beweging een rente- of schadevergoeding aanbiedt, bijvoorbeeld in gevallen waarin duidelijk is dat de vertraging uitsluitend aan de overheid te wijten is. In 2010 heeft deze wijzer een rol gespeeld bij de beoordeling door de Nationale ombudsman van de behandeling van diverse schadevergoedingszaken door het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën bleek veelal pas tot schadevergoeding te willen overgaan als sprake was van een onrechtmatige overheidsdaad. Dit heeft er onder meer toe geleid dat in enkele gevallen een aanbeveling om al dan niet uit coulance een kosten- of schadevergoeding te betalen niet werd opgevolgd. Niettemin blijkt dat het ministerie nu ook bereid is een vergoeding te betalen in schrijnende situaties. Ook heeft het ministerie in een aantal gevallen meer in de geest van de richtlijnen gereageerd door een vergoeding toe te kennen in gevallen waarin geen sprake was van een onrechtmatige daad.

In zeventien rapporten die in 2010 werden uitgebracht, was een aanbeveling opgenomen. In drie gevallen werd de aanbeveling niet opgevolgd. In twee van deze gevallen besloot de Nationale ombudsman de kwestie voor te leggen aan de Staten-Generaal. In vijf gevallen is de reactie op de aanbeveling nog niet bekend. In één geval had de aanbeveling zijn betekenis verloren omdat de voorgestelde maatregel al was genomen. In de overige gevallen is de aanbeveling opgevolgd.

In zes rapporten sprak de Nationale ombudsman zijn instemming uit met maatregelen die de minister van Financiën nam naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman. Dit gebeurde bijvoorbeeld naar aanleiding van de beslissing van de minister om de Nederlandse Vereniging van Banken er per brief over te informeren dat voor het openen van een rekening geen sofinummer is vereist (rapport 2010/088). Ook sprak de Nationale ombudsman zijn instemming uit met het voornemen van de minister van Financiën om de procedure voor het wijzigen van een toezendadres of een rekeningnummer aan te scherpen naar aanleiding van geconstateerde fraude.

Rapport 2010/002

Naar aanleiding van de uitzending van TROS Radar in oktober 2010 over gastouderbureau De Appelbloesem heeft de Nationale ombudsman informatie gevraagd bij de Belastingdienst. Er bleek geen aanleiding te zijn voor het instellen van een onderzoek. Individuele klachten van ouders die gebruikmaken van een gastouderbureau worden in beginsel wel in behandeling genomen. Dat geldt ook in het geval van De Appelbloesem. In 2010 zijn enkele van dergelijke klachten ontvangen.

Bemiddeling

De Nationale ombudsman heeft in 2010 ook vijf keer bemiddeld op het terrein van de Belastingdienst/het Ministerie van Financiën. In deze zaken is overeenstemming bereikt en konden afspraken worden gemaakt. De waardering voor de bemiddeling ligt hoog. Het aantal bemiddelingen op het terrein van de Belastingdienst is beperkt doordat de Belastingdienst zaken vaak zelf oplost, hetzij via interne mediation, hetzij na interventie van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft eind september 2010 aan alle interne mediators van de Belastingdienst een presentatie gegeven over de interventie- en bemiddelingspraktijk. Hierbij hebben bemiddelaars van de Nationale ombudsman en interne mediators (nader) kennis kunnen maken met elkaar en met elkaars kijk op conflictoplossing.

Contacten

In 2010 zijn er buiten de normale functionele contacten nog diverse andere contacten geweest tussen de Nationale ombudsman en de Belastingdienst. Zo is de Nationale ombudsman opgetreden als inleider tijdens een themadag van de Belastingdienst over toezicht op de arbeidsmarkt. Ook heeft de Nationale ombudsman voor medewerkers van de Belastingdienst een masterclass invorderingsrecht verzorgd. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman enkele lezingen voor de Belastingdienst gehouden, zoals een lezing voor de mediators van de Belastingdienst en van het UWV, en een lezing tijdens de conferentie 'Oordeelsvorming in de TRIAS' met de Nederlandse Orde van Belastingconsulenten, de rechterlijke macht en het Ministerie van Financiën/de Belastingdienst. Verder hebben medewerkers van de Nationale ombudsman de ook in 2010 gehouden contact-personendag van de Belastingdienst bezocht.

1.2.2 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Taak

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de werknemersverzekeringen uit, zoals de WW, ZW, WAO en Wajong. Daarnaast zorgt het UWV, via de tak WERKbedrijf, voor de publieke arbeidsbemiddeling. Ook geeft het UWV, in de rol van onafhankelijk adviseur, deskundigenoordelen af op aanvraag van een werknemer of werkgever als de re-integratie in een impasse verkeert. De taak van het UWV die het meest in het nieuws is geweest, is het aan het werk houden of helpen van de klant. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met gemeenten. Het re-integratiebudget dat voor 2010 daarvoor beschikbaar was gesteld bleek echter al snel uitgeput. Dit heeft tot de nodige kritiek op het UWV geleid. De Nationale ombudsman ontving diverse klachten van klanten van het UWV die werden geconfronteerd met een gebrek aan financiële middelen voor hun re-integratie.

Klachten

Het UWV heeft veel burgercontacten, zowel telefonisch, schriftelijk als in persoonlijke gesprekken. De Nationale ombudsman ontving naar aanleiding daarvan 1.305 klachten. In 2009 waren dat er 954. De meeste klachten gingen evenals in 2009 over klantgerichtheid (177), over de lange behandelingsduur (112) en over informatieverstrekking (173). Ook kwamen er klachten binnen over de administratieve nauwkeurigheid, non-respons en bejegening. De overige klachten waren gericht tegen de inhoud van beslissingen. Die konden niet in onderzoek worden genomen. De Nationale ombudsman verwijst deze mensen naar instanties waar zij verder kunnen worden geholpen.

In 2009 ontving de Nationale ombudsman veel klachten over de informatieverstrekking en onderbouwing van de berekening bij terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen. In mei 2009 heeft het UWV een interne richtlijn voor zijn medewerkers opgesteld om ervoor te zorgen dat mensen afdoende uitleg krijgen. Desondanks ontving de Nationale ombudsman ook in 2010 nog veel klachten over gebrek aan uitleg en informatie over de financiële afwikkeling van uitkeringen. De Nationale ombudsman verzocht de raad van bestuur van het UWV daarom eind 2010 dringend aandacht te besteden aan het feit dat er nog steeds klachten over dit onderwerp binnenkomen. In reactie hierop liet de raad van bestuur weten de medewerkers van het UWV nogmaals te wijzen

op het belang van de interne richtlijn. Tevens gaf de raad aan welke maatregelen het nu en in de toekomst zal nemen om de dienstverlening op dit punt te verbeteren.

In de tweede helft van 2009 en het eerste kwartaal van 2010 zijn bij de Nationale ombudsman ook veel klachten binnengekomen van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) naar aanleiding van door het UWV ingestelde terugvorderingen en opgelegde boetes. Deze klachten zijn door de Nationale ombudsman gebundeld onderzocht. Dit leidde tot een uitgebreid rapport (2010/025). Meer informatie over het onderzoek is te vinden in dit Verslag bij de beschrijving van de grote onderzoeken (p. 40).

Belangrijk is verder het onderzoek in een zaak uit 2009 over het reiskostenvergoedingenbeleid van het UWV. Naar aanleiding van dit onderzoek liet het UWV de Nationale ombudsman weten ervoor te zullen zorgen dat er een eenduidige communicatie komt over de reiskostenvergoeding aan mensen die op het kantoor van het UWV moeten verschijnen. Met enige vertraging leidde dit in september 2010 tot de implementatie van de beleidsregel kostenvergoeding UWV.

Werkwijze

In 2010 zijn door medewerkers van de Nationale ombudsman tien intakegesprekken met burgers gehouden naar aanleiding van hun klacht over het UWV. In deze gesprekken wordt duidelijkheid verkregen over de precieze klacht en wat de verschillende belangen zijn. Aan de hand van de informatie die uit deze gesprekken kwam, werd de richting van het verdere onderzoek bepaald.

Interventie

De Nationale ombudsman maakte in 267 gevallen gebruik van de interventiemethode, waarbij het UWV binnen twee weken laat weten of er een oplossing mogelijk is voor een klacht. In het overgrote deel van de gevallen leidde een interventie ook tot de gewenste oplossing. Zo werd bijvoorbeeld alsnog de gevraagde informatie verstrekt of een schadevergoeding toegekend aan de betrokken verzoeker. In ongeveer 167 van deze interventiezaken zette de Nationale ombudsman een spoedinterventie uit. Het ging hierbij om mensen die in financiële problemen kwamen doordat het UWV hun uitkering of een voorschot daarop niet uitbetaalde. De Nationale ombudsman heeft met het UWV de afspraak dat het in deze spoedeisende zaken binnen een week een oplossing probeert te vinden. In de meeste gevallen is het UWV hierin geslaagd.

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman deed ook schriftelijk onderzoek dat uiteindelijk werd afgerond met een rapport of met een brief. In 2010 zijn 37 zaken afgerond met een brief aan de burger. Een voorbeeld hiervan betreft een klacht over de bejegening door een arbeidsdeskundige. De betrokkene klaagde erover dat een arbeidsdeskundige haar in zijn rapportage had gekwetst en daarmee niet voldoende professioneel had gehandeld. De Nationale ombudsman vond de klacht van verzoekster terecht, omdat de in de rapportage gebruikte woordkeuze niet gerechtvaardigd en de toonzetting suggestief was. Daarmee had de arbeidsdeskundige niet voldoende professioneel gehandeld.

In 2010 bracht de Nationale ombudsman 26 rapporten uit naar aanleiding van klachten over het UWV. Het grootste gedeelte van deze klachten ging over informatieverwerving en informatie-verstrekking door het UWV. 80% van deze klachten werd door de Nationale ombudsman gegrond verklaard. Daaronder bevonden zich ook verschillende klachten over de professionaliteit van de medewerkers van het UWV. Het ging hier onder meer om de communicatie tussen arts en cliënt en het opvragen van informatie bij behandelend artsen.

In acht rapporten deed de Nationale ombudsman het UWV een aanbeveling. Van die acht aanbevelingen waren er vijf gericht op een oplossing in de individuele zaak van de burger. In de andere gevallen ging het om een aanbeveling aan het UWV voor een structurele oplossing. Een voorbeeld hiervan is de aanbeveling om in een brief waarin een contactverbod aan een burger wordt opgelegd duidelijk de duur en de reden van het contactverbod te vermelden en dit contactverbod eventueel in een aparte beschikking of onder een apart kopje in de brief te vermelden. Alle aanbevelingen die de Nationale ombudsman in 2010 deed werden door het UWV opgevolgd. In februari 2010 gaf het UWV evenwel aan dat een aanbeveling uit 2009 om de telefoonscripts van UWV Telefoon aan te passen niet zal worden opgevolgd.

In ongeveer 25% van de onderzoeken die met een rapport zijn afgerond heeft het UWV tijdens het onderzoek ervoor gezorgd dat er een ‘herstelactie’ plaatsvond richting de burger. Hier heeft de Nationale ombudsman met instemming kennis van genomen. Of deze herstelacties ook tot een structurele verbetering hebben geleid kan op dit moment nog niet worden vastgesteld.

In zeven onderzoeken werd een hoorzitting tussen burgers en het UWV gehouden. Deze hoorzittingen werden geleid door de substituut-ombudsman en zijn met name bedoeld om in complexe zaken de juiste toedracht vast te stellen. Een van de zaken betrof bijvoorbeeld een klacht over de bejegening door een verzekeringsarts van het UWV. De betrokkenen werden uitgenodigd voor een hoorzitting om helder te krijgen wat er tijdens het spreekuur bij het UWV precies was gebeurd.

Bemiddeling

Dit jaar is door de Nationale ombudsman in een zaak bemiddeling toegepast naar aanleiding van een klacht over het UWV. De betrokken verzoekster klaagde erover dat het door haar aangevraagde deskundigenoordeel niet op juiste wijze tot stand was gekomen. Er heeft een bemiddelingsgesprek tussen de verzoekster en een klachtambassadeur van het UWV plaatsgevonden in aanwezigheid van een medewerker van de Nationale ombudsman. Na dit gesprek concludeerden beide partijen dat het gesprek open en zinvol is geweest. Verzoekster is ervan overtuigd geraakt dat het deskundigenoordeel zorgvuldig tot stand is gekomen.

Contacten

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben in het verslagjaar deelgenomen aan een themadag voor klachtambassadeurs van het UWV over het onderwerp ‘omgaan met lastig klaaggedrag’, aan het najaarscongres van het UWV over ‘sociaal medisch beoordelen anders bekeken’ en aan de themadag van het UWV en de Belastingdienst over ‘mediators als oren en ogen van de organisatie’.

Verder heeft diverse keren overleg met het UWV plaatsgevonden en is er door medewerkers over en weer stage gelopen. Ook hebben de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman verscheidene keren overleg gevoerd met het UWV in het kader van lopende zaken.

1.2.3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Dienst Uitvoering Onderwijs

Taak

Onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) vallen onder meer de Inspectie van het Onderwijs, het Nationaal Archief en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Verder is de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) vanaf 1 januari 2010 een agentschap van het Ministerie van OCW, onder de naam Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarmee is de verantwoordelijkheid voor dit dienstonderdeel dichterbij OCW komen te liggen. DUO voert een aantal onderwijswetten en -regelingen uit. Het meest bekend zijn de studiefinanciering en de tegemoetkoming schoolkosten. Verder zorgt DUO voor de aanmelding, selectie en plaatsing in het hoger onderwijs, de inning van les gelden en studieschulden, de erkenning van diploma’s en organiseert zij staats- en schoolexamens. Ook heeft DUO een taak bij inburgering.

Klachten

De Nationale ombudsman ontving 359 klachten over het Ministerie van OCW en over haar dienstonderdelen (uitgezonderd DUO). De meeste klachten die de Nationale ombudsman over het ministerie ontving, hadden betrekking op de wijzigingen in de gastouderopvang per 1 januari 2010. Ook belden veel bezorgde gastouders de Nationale ombudsman met vragen over dit onderwerp. Verder was er een enkele klacht over de Onderwijsinspectie en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Over DUO werden in 2010 366 klachten ontvangen. Dit is aanzienlijk meer dan in 2009, toen 236 klachten werden ontvangen. De klachten hadden onder meer betrekking op schuldenproblematiek, de behandelingsduur van aanvragen, de informatieverstrekking door DUO en de bejegening door medewerkers van DUO. Ook werden opnieuw klachten ontvangen van studenten die voor de berekening van de aanvullende beurs een van de ouders – meestal de vader – buiten beschouwing gelaten wilden zien. De procedure die dan moet worden doorlopen blijkt vaak lastig en de communicatie hierover met DUO verloopt niet altijd probleemloos.

Bij 277 van de over OCW ontvangen klachten vond doorverwijzing plaats. Dat betekende overigens niet dat de Nationale ombudsman nooit inhoudelijke bemoeienis met deze zaken had. Soms was er bijvoorbeeld telefonisch of persoonlijk overleg met OCW. Dat laatste deed zich onder meer voor naar aanleiding van een klacht van een moeder. Voor haar autistische zoon was geen plaats op een passende school. Met OCW zijn toen de mogelijke oplossingen voor dit soort situaties besproken. In 286 klachten over DUO werden burgers doorverwezen, bijvoorbeeld omdat bezwaar kon worden gemaakt of omdat de klacht over de inhoud van wet- en regelgeving ging. Als de klager de klacht nog niet aan DUO had voorgelegd werd de klacht in de meeste gevallen ter behandeling naar DUO

gestuurd. In een aantal gevallen werd bij DUO nadere informatie ingewonnen en werd de burger aan de hand van deze informatie verder geholpen.

Werkwijze

Interventie

Bij het Ministerie van OCW vond in 42 gevallen een interventie plaats. Zo werd naar aanleiding van een klacht van een particuliere school aangedrongen op een gesprek tussen deze school en OCW. Dat gesprek vond toen alsnog plaats. Bij DUO vonden 52 interventiezaken plaats. Deze gingen onder andere over de aanvraagprocedure van een aanvullende beurs.

Schriftelijk onderzoek

Onderzoek werd onder meer gedaan naar gedragingen van de minister van OCW ten aanzien van de Koenigscollectie. Deze kunstcollectie behoorde toe aan F.W. Koenigs, een bankier en kunstverzamelaar. De collectie is tijdens de Tweede Wereldoorlog gedeeltelijk in handen gekomen van de nazi's en uiteindelijk na de oorlog in bezit gekomen van de Nederlandse Staat. De vertegenwoordigster van de erven maakte aanspraak op de collectie, via de Restitutiecommissie. De Nationale ombudsman kwam tot de conclusie dat de minister van OCW niet vooringenomen handelde in het conflict over de teruggave van de kunstcollectie van Koenigs door zich als eigenaar op te stellen. Wel was de ombudsman onder meer van oordeel dat de Restitutiecommissie onderzoek moet kunnen doen naar de herkomst van het schilderij 'Herri met de Bles'. Hij deed de minister dan ook de aanbeveling hiervoor een mogelijkheid te creëren en om de Restitutiecommissie zelf te laten bepalen hoe met de nieuwe feiten wordt omgegaan. Het ministerie heeft in december 2010 laten weten deze aanbevelingen te onderschrijven en ze te zullen opvolgen. *Rapport 2010/315*

Omdat bij de academische ziekenhuizen onderzoek en onderwijs plaatsvindt, vallen zij onder het werkveld van het Ministerie van OCW. Er zijn in Nederland acht academische ziekenhuizen. Zes hiervan vallen onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman; twee zijn uitgezonderd omdat ze van bijzondere universiteiten uitgaan.

In 2010 heeft de Nationale ombudsman drie rapporten uitgebracht die academische ziekenhuizen betroffen. Een van deze rapporten (2010/265) betrof een klacht van ouders wiens zesjarige zoontje, na een ongeval, in het ziekenhuis overleed. De klacht ging onder meer over de orgaandonatieprocedure en de samenwerking tussen de diverse betrokken instanties. De Nationale ombudsman deed aan de betrokken academische ziekenhuizen de aanbeveling om in gevallen van orgaandonatie bij kinderen nadrukkelijk de regierol op zich te nemen. Ook de andere academische ziekenhuizen ontvingen het rapport. Verder vond naar aanleiding van dit rapport een gesprek plaats op het Ministerie van VWS. Het ministerie gaf een toelichting op de ontwikkelingen die rond orgaandonatie plaatsvinden.

Van de klachten die de ombudsman over DUO ontving, werden 71 klachten in onderzoek genomen. Drie van deze onderzoeken mondden uit in een rapport. Enkele onderzochte zaken werden op andere wijze dan met een rapport afgerond, bijvoorbeeld met een afsluitende brief aan de burger.

Vanaf half januari 2010 ontving de Nationale ombudsman klachten van debiteuren van DUO van wie de schuld(en) door de voormalige IB-Groep uit handen waren gegeven aan een deurwaarder. Zij lieten de Nationale ombudsman weten dat de deurwaarder een stuk had betekend en dat daarvoor kosten werden berekend die in de meeste gevallen tussen € 70 en € 75 lagen. Bij nader onderzoek bleek dat deze betekening samenhang met het feit dat de voormalige IB-Groep nu een dienstonderdeel van het ministerie was geworden. DUO liet de Nationale ombudsman weten dat de debiteur de kosten op grond van de wet dient te dragen. Uit coulanceoverwegingen kregen de debiteuren die zich bij DUO meldden deze kosten echter wel vergoed. Naar aanleiding van overleg met de staatssecretaris van OCW is door de Nationale ombudsman besloten dat aan deze mogelijkheid meer ruchtbaarheid moest worden gegeven, zodat zoveel mogelijk mensen die het betrof hiervan op de hoogte zouden komen. Dat is ook gebeurd, onder meer via de website van de Nationale ombudsman en de website van OCW/DUO.

In 2010 ontving de ombudsman enkele honderden klachten en signalen over de Studenten OV-chipkaart. Deze klachten hadden deels betrekking op de invoeringsperiode, maar ook hierna bleven met zekere regelmaat klachten komen. In de meeste gevallen betrof het klachten over problemen met de fysieke chipkaart. Deze klachten en de via – onder meer – Reizigersvereniging ROVER ontvangen signalen waren voor de Nationale ombudsman aanleiding om de staatssecretaris van OCW te wijzen op haar verantwoordelijkheid voor de reisvoorziening voor studenten. Benadrukt werd dat de Nationale ombudsman eraan hecht dat de overheid, ook bij uitbesteding van taken, werkt aan een behoorlijke oplossing voor problemen. Op 25 november vond hierover een gesprek plaats tussen de Nationale ombudsman en de staatssecretaris van OCW. Tijdens dit gesprek werd onder meer inzicht gegeven in de verbeteringen die inmiddels zijn doorgevoerd rond de Studenten OV-chipkaart. Overigens nam het aantal klachten dat de Nationale ombudsman hierover van studenten ontving in het laatste kwartaal van 2010 af.

Contacten

Ook in 2010 vonden weer vele contacten plaats tussen het Ministerie van OCW en in het bijzonder tussen medewerkers van DUO en van de Nationale ombudsman. In veel gevallen ging het om telefonisch of mailcontact; soms ook werd een officiële schriftelijk traject gevolgd. In december 2010 vond een werkoverleg plaats tussen medewerkers van het ministerie en DUO en medewerkers van de Nationale ombudsman. Gesproken werd onder meer over de wijze waarop de contacten over en weer verliepen, over lopende en afgeronde zaken en over in 2011 te verwachten ontwikkelingen.

In februari 2010 bracht de Nationale ombudsman een bezoek aan de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra. Tijdens de bijeenkomst met afgevaardigden van enkele academische ziekenhuizen werden de ervaringen met klachtbehandeling door de Nationale ombudsman over en weer uitgewisseld.

In de eerste helft van 2010 ontving de Nationale ombudsman ruim dertig klachten en vele telefoontjes van gastouders die werden geconfronteerd met de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving rond de gastouderopvang. In de meeste gevallen gingen deze klachten over de zogenoemde diplomalist; sommige gastouders hadden zeer waardevolle diploma's behaald die hierop

niet waren opgenomen, bijvoorbeeld omdat het diploma als verouderd werd gezien of omdat het in het buitenland was behaald. In mei 2010 vond op het Ministerie van OCW een gesprek plaats over deze problemen. Dat leidde helaas niet tot direct resultaat. Inmiddels heeft op een aantal punten toch een versoepeling van de regeling plaatsgevonden. Zo kregen gastouders in 2010 langer de tijd om aan de deskundigheidseisen te voldoen. Verder is door de branchepartijen uit de kinderopvang het voorstel gedaan om een commissie in te stellen die diploma's die niet op de lijst staan gelijk kan stellen aan wel vermeldde diploma's. De minister heeft positief op dit voorstel gereageerd.

Ook is er een bezoek afgelegd aan Studielink. Studielink is een samenwerkingsverband tussen instellingen in het hoger onderwijs. Het fungeert verder als een digitaal portaal waar veel studenten zich aanmelden voor een opleiding in het hoger onderwijs. In 2010 ontving de Nationale ombudsman enkele klachten over Studielink. Hoewel de Nationale ombudsman zich niet bevoegd acht over Studielink, is hij in een aantal gevallen wel bevoegd om onderzoek te doen naar openbare universiteiten die van Studielink gebruikmaken. Naar aanleiding van klachten over Studielink vond in oktober 2010 een gesprek plaats bij Studielink. Medewerkers van de Nationale ombudsman kregen een toelichting op de werkzaamheden van deze stichting en op de verhouding tussen Studielink en de onderwijsinstellingen.

1.2.4 Immigratie- en Naturalisatiedienst

Taak

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. De IND maakte deel uit van het Ministerie van Justitie. Sinds het aantreden van de nieuwe regering op 14 oktober 2010 is de IND ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De IND valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Immigratie en Asiel. Het nieuwe kabinet stelt zich ten doel te komen tot een 'zeer substantiële daling van de instroom' van immigranten. Aan de IND de taak om op zorgvuldige wijze uitvoering te geven aan de plannen die daarvoor worden ontwikkeld.

Voor een betere beheersing van de instroom van asielzoekers is op 1 juli 2010 een nieuwe asielprocedure ingevoerd waarin de asielaanvraag binnen acht dagen wordt afgehandeld. Alleen voor complexe zaken is er een verlengde procedure van maximaal zes maanden. Ook nieuw is dat alle asielzoekers die via de landsgrenzen Nederland binnenkomen zich eerst moeten aanmelden in het centrale aanmeldpunt in Ter Apel. Asielzoekers die per vliegtuig aankomen melden zich aan op de luchthaven Schiphol en doorlopen de asielprocedure daar in een detentiecentrum. De nieuwe asielprocedure verlangt van de IND snel, zorgvuldig en adequaat handelen en een goede afstemming met de ketenpartners.

Klachten

Goed klachtmanagement staat sinds halverwege 2005 hoog op de agenda bij de IND. Het beleid dat hier destijds voor is ontwikkeld, richtte zich enerzijds op klachtpreventie en verbetering van het werkproces en anderzijds op een snelle en adequate afhandeling van binnengekomen klachten.

Uit het in 2010 door de IND gehouden 'klanttevredenheidsonderzoek' kwam naar voren dat burgers de service aan de loketten van de IND waarderen met een 8,6. De afhandeling door de IND van klachten stemde tot minder tevredenheid. Rechtshulpverleners waardeerden dat met een 6,3 en particulieren met gemiddeld 5,2. Naar aanleiding van deze laatste score doet het Centraal Klachtenbureau (CKB) van de IND nu na ontvangst van een klacht telefonisch navraag om de onderliggende kwestie van de klacht te achterhalen en te informeren hoe de dienstverlening zou kunnen worden verbeterd.

De IND werkt momenteel aan de invoering van een elektronisch dossierbestand. In 2010 zijn hiermee experimenten uitgevoerd om de 'kinderziekten' op te sporen. Het systeem wordt naar verwachting in de eerste helft van 2011 volledig in gebruik genomen. Het CKB wordt daarna opgeheven. Klachten worden dan direct ingescand in het betreffende dossier en doorgestuurd naar de behandelende medewerkers. De Nationale ombudsman gaat begin 2011 met de IND in gesprek over de nieuwe wijze van klachtafhandeling.

Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in 2010 over de IND ontving is in vergelijking met 2009 licht gedaald. Ten opzichte van vijf jaar geleden kan zelfs een daling van ruim 80% worden geconstateerd, namelijk van 1.419 klachten in 2005 naar 203 in 2010 (2009: 213). Het soortelijke gewicht van de klachten is echter wel zwaarder geworden. Werd er voorheen vooral geklaagd over de lange behandelingsduur, nu zijn de klachten vaak complexer en bestaan ze uit meerdere klachtonderdelen.

Bijna de helft van de klachten ging over de inhoud van een beslissing op een aanvraag om verblijf of een verzoek in het kader van gezinshereniging (45%). Een ander groot gedeelte had betrekking op professionaliteit en dienstverlening van de IND (39%). Hieronder kan onder meer worden verstaan: lange behandelingsduur, wijze waarop een beslissing tot stand is gekomen, bejegening of klachtafhandeling. Het resterende deel van de klachten had betrekking op regelgeving of (overheids) beleid (16%). Omdat dit zaken zijn waar uiteindelijk het parlement op toeziet, was de Nationale ombudsman veelal niet bevoegd deze klachten te behandelen. Dat gold vaak ook voor klachten over de inhoud van een beslissing. In gevallen waarin de inhoud van die beslissing onderhevig is (geweest) aan een rechterlijke toets is de Nationale ombudsman niet bevoegd. Verder is een deel van de klachten niet inhoudelijk behandeld omdat nog niet was voldaan aan de zogenaamde kenbaarheidseis. Die klachten zijn, na overleg met de klager, alsnog ter behandeling doorgestuurd aan de IND.

Werkwijze

Interventie

Van de 58 klachten over de IND die de Nationale ombudsman in onderzoek heeft genomen, werden 41 klachten door een interventie behandeld. Dat wil zeggen dat de klacht per e-mail aan de IND werd voorgelegd met het verzoek om een adequate oplossing in het vooruitzicht te stellen. In 2010 heeft de Nationale ombudsman 25 klachten ontvangen over de lange duur van de behandeling door de IND van een (advies)aanvraag in het kader van gezinshereniging. Door het complexer worden van gezinshereniging was in die gevallen niet altijd direct een adequate oplossing voor handen. Maar in de

meeste andere zaken kon door middel van een interventie het probleem worden opgehelderd of de procedure worden vlot getrokken. Door de meestal alerte houding van de IND bleek het uitzetten van een interventie ook in 2010 vaak een effectief middel. In de gevallen waarin met de interventie geen oplossing kon worden bereikt werd een schriftelijk onderzoek gestart.

Schriftelijk onderzoek

In 2010 zijn tien rapporten over de IND uitgebracht, vier over reguliere vreemdelingenzaken en zes over asielzaken.

In een van de reguliere vreemdelingenzaken had een vrouw uit een van de EU-landen zich door de IND onder druk gezet gevoeld om haar relatie met iemand van buiten de EU te beëindigen. De Nationale ombudsman was van oordeel dat de IND in deze zaak onvoldoende professioneel had gehandeld.

De andere zaak ging over informatieverstrekking. De Nationale ombudsman was hierin van oordeel dat de actieve informatieplicht van de IND niet zover ging dat een vreemdeling er expliciet op gewezen werd wanneer het voor hem voordeliger was om, in plaats van een nieuwe verblijfsvergunning, het Nederlanderschap aan te vragen. Wel achtte de Nationale ombudsman het wenselijk dat in nieuwe brochures een algemene verwijzing wordt opgenomen over naturalisatie, waardoor burgers op een afgewogen manier hun eigen keuzes kunnen maken.

Een van de asielzaken had betrekking op het nader gehoor, het interview waarin asielzoekers de gelegenheid hebben om hun asielmotieven uiteen te zetten. De IND had tijdens dat gehoor onvoldoende rekening gehouden met de inhoud van een deskundigenrapport over de psychische gesteldheid van een asielzoekster uit Burundi. Ook uit de verdere bejegening was gebleken dat voorschriften die specifiek zijn opgesteld voor bijzonder kwetsbare burgers onvoldoende waren nageleefd. De Nationale ombudsman was van oordeel dat de IND hiermee in strijd had gehandeld met het beginsel van fair play.

In een ander rapport oordeelde de Nationale ombudsman dat de IND voldoende adequate informatie had verstrekt aan een asielzoekster uit Azerbeidzjan die (mogelijk) slachtoffer was van mensenhandel. Wel werd in dit rapport de aanbeveling gedaan om de regeling voor slachtoffers van mensenhandel nog explicieter onder de aandacht te brengen van asieladvocaten. De IND heeft deze aanbeveling opgevolgd.

Onderzoek naar aanleiding van een klacht van Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland leidde tot het oordeel dat een Afghaan in de transitruimte op Schiphol onvoldoende in staat was gesteld om een asielaanvraag in te dienen. De IND had naar de mening van de Nationale ombudsman hierdoor gehandeld in strijd met mensenrechtenverdragen. Aan de IND is in overweging gegeven om afspraken over signalen van maatschappelijke organisaties vast te leggen in een protocol. De IND liet in reactie hierop weten dat dit met de betreffende organisaties zou worden afgestemd.

Contacten

Begin 2010 heeft de Nationale ombudsman met een van de substituut-ombudsmannen en de teamleidster van het team Vreemdelingen en Jeugd een bezoek gebracht aan de IND in het Aanmeldcentrum op Schiphol. In dezelfde samenstelling vond er eind juni 2010 een kennismakingsgesprek plaats met de nieuwe directeur van de IND. Verder zijn er met medewerking van een medewerkster van de Nationale ombudsman in de eerste helft van 2010 bij de IND twee cursussen gegeven over behoorlijke klachtafhandeling.

1.2.5 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen

Taak

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) houdt zich bezig met de inning van nationale en internationale partneralimentatie en kinderalimentatie. Daarnaast stelt het LBIO de ouderbijdragen voor de jeugdhulpverlening vast en zorgt het ook voor de inning ervan.

Het LBIO heeft voornamelijk contact met betalingsplichtigen en ontvangstgerechtigden in het kader van de inning van de partner- en kinderalimentatie. In mindere mate heeft het LBIO contact met de partijen die bij de ouderbijdragen jeugdhulpverlening zijn betrokken.

Bij de inning van de partner- en kinderalimentatie speelt de onderlinge strijd tussen partijen regelmatig een rol, bij de inning van de ouderbijdragen is dat veel minder het geval. De ouderbijdrage is een bij wet vastgesteld bedrag, de alimentatie is afhankelijk van de draagkracht van de betalingsplichtige en de behoefte van de ontvangstgerechtigde. Dit laatste is veel meer aan discussie onderhevig, want dit bedrag kan in de loop van de jaren op verzoek van een van de partijen naar boven of naar beneden worden bijgesteld. Het LBIO waakt ervoor om onderdeel te worden van het conflict.

Klachten

De trend van het oplopende aantal klachten bij de Nationale ombudsman over het LBIO heeft zich dit jaar voortgezet. Dit jaar heeft de Nationale ombudsman 160 klachten over het LBIO ontvangen. 155 van de in 2010 behandelde klachten zijn niet in onderzoek genomen, bijvoorbeeld omdat van tevoren al vaststond dat de klacht kennelijk ongegrond was of omdat de klachten niet voor onderzoek in aanmerking kwamen. 34 klachten zijn wel onderzocht.

Het LBIO heeft in 2010 in totaal 366 klachten ontvangen op 630.000 klantcontacten. Het aantal klantcontacten is dit jaar, net als in 2009, weer fors gegroeid ten opzichte van het vorige jaar. De uitbreiding met de inning van de partneralimentatie (medio 2009) kan daar mede een oorzaak van zijn, maar voor de taakuitbreiding steeg het aantal klantcontacten ook jaarlijks. Het LBIO heeft daarover in een persbericht, in september 2010, laten weten dat de betalingsmoraal al enkele jaren daalt en dat dit mogelijk voortkomt uit een ondoorzichtige rekenmethode om het alimentatiebedrag te bepalen.

De Nationale ombudsman leidt uit de klachten wel af dat de brieven van het LBIO aan de burgers duidelijker zijn geworden, ook omdat hierover minder klachten zijn ingediend. Ook bestaat er een duidelijke, vernieuwde website en een informatiefolder die bij de eerste aanschrijving wordt toegestuurd.

Werkwijze

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman bracht 24 rapporten over het LBIO uit. Daarin zijn in totaal vijftig klachtonderdelen beoordeeld. 32 daarvan zijn gegrond verklaard en 18 ongegrond.

De afname van het aantal gestarte onderzoeken kan worden veroorzaakt door een grotere tevredenheid over de interne klachtbehandeling door het LBIO. In ieder geval heeft de Nationale ombudsman dit jaar weinig klachten ontvangen over (de termijn van) klachtbehandeling bij het LBIO.

Contacten

In oktober 2010 heeft overleg plaatsgevonden met het LBIO. In dat overleg is onder andere besproken dat de Nationale ombudsman in zijn rapporten regelmatig laat terugkeren dat er door de medewerker van het LBIO nog een keer extra had moeten worden gebeld of iemand nog eens in de gelegenheid had moeten worden gesteld om te betalen. Vanuit het oogpunt van professionaliteit is dit voor de medewerkers van het LBIO niet altijd mogelijk. Zij hebben namelijk vaak met twee (burger-)partijen te maken. Wanneer de medewerker meer ruimte geeft aan de een om bijvoorbeeld na de gestelde termijn alsnog te kunnen betalen, gaat dit ten koste van het belang van de andere partij, die daardoor de alimentatie later ontvangt.

Een ander spanningsveld is dat er van de medewerkers van het LBIO een professionele houding wordt verwacht, maar dat de medewerkers soms te maken krijgen met burgers die zich in hun machteloosheid als gevolg van de alimentatieproblemen niet meer netjes naar de medewerkers opstellen. Soms gaat dit over de grenzen van het fatsoen heen. Dit vraagt veel van de medewerkers van het LBIO. De Nationale ombudsman zal het voor de medewerkers van het LBIO inzichtelijk moeten maken waarom een klacht dan toch in behandeling wordt genomen.

Ook is gesproken over het effect dat de uitgebrachte rapporten over het LBIO in de maatschappij hebben. De Nationale ombudsman oordeelt in de rapporten over de specifieke gevallen waarover wordt geklaagd. Er wordt in de meeste gevallen niet van het LBIO verwacht dat hier een algemene lijn in wordt gezien of dat het rapport precedentwerking krijgt. Dit kan het LBIO ook aan andere burgers vertellen wanneer deze terugverwijzen naar een rapport van de Nationale ombudsman.

In het kader van de werkrelatie hebben medewerkers van de Nationale ombudsman eind 2010 een werkbezoek gebracht om meer inzicht te verkrijgen in de werkwijze van het LBIO. Dit zal begin 2011 worden voortgezet.

1.2.6 Bureaus Jeugdzorg

Taak

Op 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden. Deze wet bevat de regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg. De wet biedt een kader om een samenhangend aanbod van jeugdzorg te realiseren. Inmiddels kwam uit een in 2009 uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de Wet op de Jeugdzorg naar voren, dat de gewenste ‘één toegang tot de jeugdzorg’ niet gerealiseerd is en de verschillende financieringsstromen een knelpunt vormen voor het jeugdzorgaanbod. Op 9 april 2010 bracht het demissionaire kabinet Balkenende IV haar visie uit over de toekomst van de jeugdzorg. Om de zorg zo goed en eenvoudig mogelijk te organiseren wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid op termijn bij de gemeenten gelegd. Intussen is er binnen de branche nog veel discussie gaande over de vraag hoe het jeugdzorgstelsel kan worden verbeterd. Gevreesd wordt dat door de op handen zijnde bezuinigingen en stelselwijziging, de druk op individuele medewerkers in de jeugdzorg nog verder zal toenemen.

Er zijn veel instanties werkzaam op het terrein van de jeugdzorg. Gemeenten worden geacht de regie te voeren op het gebied van de eerstelijns hulp. De bedoeling is dat de verschillende instanties in de gemeenten samenwerken in een Centrum voor Jeugd en Gezin; in 2011 moet er een landelijk dekkend systeem van deze centra zijn. De gemeente is verantwoordelijk voor de coördinatie van de zorg zolang er geen indicatie voor jeugdzorg is afgegeven. De centra bieden preventie, advies, ondersteuning, signalering en lichte hulp. Zodra een indicatie is afgegeven, is het Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. De Bureaus Jeugdzorg vallen onder de provincies. Er bestaan vijftien regionale Bureaus Jeugdzorg, twee landelijke christelijke instanties en een landelijk gespecialiseerde instantie. Naast de afgifte van indicaties voor jeugdzorg in de tweede lijn, is het Bureau Jeugdzorg ook verantwoordelijk voor taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en van jeugd-reclassering.

Klachten

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 354 klachten over de Bureaus Jeugdzorg. Dit is een toename van 68% ten opzichte van 2009. 41 van de in 2010 behandelde klachten werden onderzocht. 323 klachten werden ter behandeling doorgestuurd aan het Bureau Jeugdzorg of werden niet in behandeling genomen, bijvoorbeeld omdat het geen klacht maar een verzoek om hulp betrof.

De Nationale ombudsman ontvangt nauwelijks klachten van kinderen. Het zijn meestal de ouders die klagen over een Bureau Jeugdzorg. Veel klachten betreffen het feit dat ouders zich buiten spel gezet voelen, zich niet gehoord of niet serieus genomen voelen. Klachten betreffen dan de communicatie tussen het Bureau Jeugdzorg en de ouders en het betrekken van ouders in de hulpverlening aan hun kind. Het is voor ouders vaak moeilijk te accepteren dat zij door een ondertoezichtstelling minder over hun kind te zeggen hebben. De Nationale ombudsman behandelt klachten binnen dit spanningsveld en probeert na te gaan of het Bureau Jeugdzorg voldoende oog houdt voor de positie van ouders.

Veel klachten over de Bureaus Jeugdzorg betreffen het feit dat ouders zich buiten spel gezet voelen, zich niet gehoord of niet serieus genomen voelen.

Ook klagen ouders vaak over de wijze van totstandkoming of de inhoud van het plan van aanpak voor de hulpverlening, de wijze van vastleggen van gegevens en het vernietigen van gegevens. Ouders stellen er prijs op dat gegevens zorgvuldig worden vastgelegd en dat uit de schriftelijke rapportages een juist beeld van hen wordt weergegeven. De Nationale ombudsman spreekt zich in het kader van de klachtbehandeling niet uit over de kindbeschermingsmaatregel zelf, omdat het aan de (kinder)rechter is om hierover te beslissen. Als uit contact met verzoeker bijvoorbeeld blijkt dat het doel van de klacht is om te bewerkstelligen dat er een einde komt aan een uithuisplaatsing van een kind, zal de ombudsman deze klacht niet in behandeling nemen.

Bij klachten over het AMK ontvangt de Nationale ombudsman klachten van beide kanten: van een melder van kindermishandeling die zich niet serieus genomen voelt en van een persoon die verdacht wordt van kindermishandeling die zich onheus bejegend voelt. Ook vernietiging van het AMK-dossier is onderwerp van klacht. De ombudsman spreekt zich niet uit over de vraag of een dossier wel of niet vernietigd moet worden, maar wel over de procedurele aspecten van de zaak. De Nationale ombudsman heeft wederom aandacht gevraagd voor een aanbeveling uit 2009 om structureel een rechtsmiddelenverwijzing op te nemen bij een beslissing tot weigering van vernietiging van het dossier. Met deze toelichting is het voor klagers beter te begrijpen dat hun verzoek niet wordt ingewilligd.

Werkwijze

Interventie

Hoewel het middel van de interventie slechts in elf zaken werd ingezet bij klachten over Bureau Jeugdzorg, heeft deze aanpak in een aantal zaken tot een snelle oplossing geleid.

Zo klaagde een directeur van een school over de slechte communicatie van het AMK met de school, nadat de school het AMK in verband met de gezinssituatie van een leerling had ingeschakeld. De klacht bij het AMK was niet in behandeling genomen. De interventie van de ombudsman was gericht op een gesprek tussen het AMK en de directeur. In dit gesprek werd bekeken of er aan de klacht tegemoet gekomen kon worden en of er afspraken gemaakt konden worden voor de toekomst. Na het gesprek werd de zaak afgesloten.

Er werden twee klachten over de weigering tot vernietiging van een AMK-dossier door middel van een interventie opgepakt. Daarbij werd bereikt dat klagers werden geïnformeerd over de reden waarom het Bureau Jeugdzorg niet tot vernietiging van het dossier kon overgaan en werden klagers gewezen op de mogelijkheid om de rechter om vernietiging van het dossier te verzoeken.

Schriftelijk onderzoek

In 26 zaken werd schriftelijk onderzoek gedaan naar de klacht en verscheen een rapport. In tien zaken werd een aanbeveling gedaan. Van die tien aanbevelingen werden er zeven opgevolgd. Van drie aanbevelingen is de (re)actie van het Bureau Jeugdzorg nog niet bekend. De aanbevelingen hadden onder meer betrekking op de informatieverstrekking door het Bureau Jeugdzorg en het

AMK, het betrekken van ouders bij het opstellen van het plan van aanpak en op correctie of aanvulling van het dossier.

Rapport 2010/136 betrof de overhaaste uithuisplaatsing van twee Poolse kinderen waarbij zowel het Bureau Jeugdzorg als de politie en de Raad voor de Kinderbescherming (RvK) waren betrokken. In deze zaak werd de aanbeveling gedaan aan zowel het Bureau Jeugdzorg, de politie als de RvK om (gezamenlijk) aan klagers terug te koppelen welke leerpunten uit de situatie waren getrokken en hen tevens excuses aan te bieden voor de gang van zaken.

Een kindbeschermingsmaatregel grijpt diep in in het persoonlijke leven van ouders en vergt een hoge mate van professionaliteit van de medewerkers van een Bureau Jeugdzorg. De branche is zich hiervan bewust en besteedt hier onder meer aandacht aan door invoering van tuchtrecht voor jeugdbeschermers/gezinsvoogden. In de rapporten van de Nationale ombudsman werd regelmatig getoetst aan het vereiste van professionaliteit. De volgende vijf rapporten zijn daar voorbeelden van.

In rapport 2010/019 stelde de ombudsman in het kader van het vereiste van professionaliteit dat medewerkers van een Bureau Jeugdzorg pleegouders van een kind, dat onder toezicht staat, respectvol en tactvol benaderen. In deze zaak had de rechter uiteindelijk beslist dat het kind bij haar ouders diende te worden teruggeplaatst. De ombudsman achtte het niet juist dat de pleegouders na de uitspraak van de rechter niet meer tijd hadden gekregen om zichzelf en hun pleegkind op deze situatie voor te bereiden.

In rapport 2010/058 werd het vereiste van professionaliteit ingevuld door aan te geven dat Bureau Jeugdzorg een zorgvuldige afweging dient te maken bij het inzetten van bepaalde onderzoeken in het kader van de hulpverlening aan een jongere. Het ging om een klacht van een moeder van een veertienjarig meisje. Het meisje had haar vader verloren en raakte steeds meer in de problemen. Dit was het begin van een lange weg door de hulpverlening. Op haar achttiende raakte ze definitief buiten de invloed van de jeugdzorg en was ze onvindbaar. Het Bureau Jeugdzorg heeft volgens de ombudsman niet professioneel gehandeld. De doelen uit het plan van aanpak waren niet gehaald, mede omdat het Bureau Jeugdzorg niet de eindverantwoordelijkheid had genomen. Ook had het Bureau Jeugdzorg het advies van de Raad voor de Kinderbescherming om een psychologisch onderzoek af te nemen genegeerd. Het werd dus steeds niet duidelijk wat er met de dochter van verzoekster aan de hand was.

In rapport 2010/099 werd een oordeel gegeven over een door een Bureau Jeugdzorg opgesteld plan van aanpak. Dit stuk bevatte fouten en hoewel dat werd erkend werd het plan van aanpak niet aangepast. De ouders voelden zich hierdoor niet serieus genomen. Ook oordeelde de ombudsman dat het Bureau Jeugdzorg zich een beter beeld had moeten vormen van de situatie van de kinderen en de conclusie beter had moeten motiveren. Door dit niet te doen was op dit punt het vereiste van professionaliteit geschonden.

In rapport 2010/245 ging het om de wens van grootouders om omgang met hun kleinkinderen die onder toezicht van een Bureau Jeugdzorg waren gesteld. Ook hier werd getoetst aan het vereiste van

professionaliteit waarbij de ombudsman stelde dat serieus moet worden omgegaan met signalen van derden die betrokken zijn bij het kind. In deze zaak was de klacht niet gegrond omdat het Bureau Jeugdzorg (terecht) het belang van de kinderen voorop stelde, maar ook oog had getoond voor de belangen van verzoekers.

Rapport 2010/363 betrof de klacht van een vader over de wijze waarop de jeugdzorginstelling de ondertoezichtstelling uitvoerde. Door de vader te diskwalificeren, hem onvoldoende te informeren en te betrekken bij het verloop van de ondertoezichtstelling en door niet adequaat op zijn signalen van onvrede te reageren, handelde de instelling in strijd met het vereiste van professionaliteit.

Naast schriftelijke onderzoeken in individuele klachtzaken werden dit jaar twee onderzoeken uit eigen beweging met een rapport afgerond. Het betrof het onderzoek naar klachtbehandeling bij de Bureaus Jeugdzorg en het onderzoek naar knelpunten en oplossingen in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg (zie respectievelijk p. 42 en p. 41).

Nadat was gebleken dat er grote verschillen bestonden tussen de praktijken van klachtbehandeling bij de verschillende Bureaus Jeugdzorg, startte de ombudsman in 2009 een onderzoek naar de klachtbehandeling bij deze instanties. Het onderzoek was erop gericht om tot een meer eenduidige en verbeterde klachtbehandeling te komen. Op uitnodiging van de ombudsman werkten drie Bureaus Jeugdzorg mee aan dit onderzoek. Op 23 maart 2010 organiseerde de Nationale ombudsman een symposium over klachtbehandeling voor medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en hun klachtencommissies. Op dit symposium werd als resultaat van het onderzoek een handreiking voor klachtbehandeling gepresenteerd en aangeboden aan de voorzitter van de brancheorganisatie jeugdzorg. De handreiking bevat een visie op klachtbehandeling. Centraal in de visie staat dat de onvrede die er leeft in de contacten tussen betrokkenen en de Bureaus Jeugdzorg de hulpverlening aan het kind niet in de weg mag staan.

Klachtbehandeling is maatwerk en is onderdeel van een proces tot voortdurende verbetering. Bij de behandeling van een klacht dient het Bureau Jeugdzorg zich te laten leiden door de aard van de klacht en het belang van de betrokkene. Bureau Jeugdzorg neemt contact op met betrokkene om het verhaal achter de klacht te achterhalen en zoekt dan naar een passende vorm van klachtbehandeling. Informele klachtbehandeling vindt plaats op uitvoerend niveau en is gericht op conflictoplossing en relatieherstel. Bij formele klachtbehandeling is de klachtencommissie betrokken die klachten beoordeelt voor zover die aan een behoorlijkheidsvereiste raken. Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de klacht kijkt de klachtencommissie naar de inhoud van de klacht. Spreekt uit de aard van de klacht een zeker belang of relevante mate van betrokkenheid bij het kind, dan is de klacht in beginsel ontvankelijk.

Bemiddeling

In een aantal zaken werd verzoeker uitgenodigd voor een intakegesprek op het bureau van de Nationale ombudsman. Ook werden twee bemiddelingsgesprekken tussen Bureau Jeugdzorg en verzoeker georganiseerd. Een van deze gesprekken was gericht op de zorgen van een vader over de rapportage van het team spoedeisende hulp. Behalve dat er onjuistheden in stonden, meende hij dat

er een onjuist en negatief beeld van hem als vader werd neergezet. Hij was bang dat deze rapportage een eigen leven zou gaan leiden. Bovendien had hij nog maar weinig vertrouwen in het Bureau Jeugdzorg. Tijdens het gesprek erkende de directeur van het Bureau Jeugdzorg dat beschrijvingen zorgvuldiger moeten en dat er een betere bronvermelding in een rapportage moet staan. Ook moet het perspectief van de vader uitdrukkelijk worden meegenomen. Dit gesprek is door betrokkenen als zinvol ervaren en de vader heeft hierdoor meer vertrouwen in de situatie met zijn kinderen.

Gesloten jeugdzorg

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman stelde in 2009 in twee onderzoeken nadere vragen over het tekort aan capaciteit in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. De toenmalige minister voor Jeugd en Gezin liet weten dat hij mede naar aanleiding van de motie VoordeWind had bekeken of versnelling van de opbouw in capaciteit mogelijk was. Samen met de toenmalige minister van Justitie had hij vervolgens besloten om één justitiële jeugdinrichting (JJI) eerder om te vormen tot zo'n accommodatie. Andere versnellingen in de opbouw waren niet mogelijk volgens de minister. Naar aanleiding van deze twee onderzoeken werden twee rapporten uitgebracht (2010/086 en 2010/181). Hier oordeelde de Nationale ombudsman dat, ondanks het besef dat bij wet is voorzien dat de minister weliswaar tot aan 2010 de tijd had om voldoende plaatsen in de accommodaties te creëren, dit op gespannen voet staat met de rechten van de mens, waaronder artikel 20 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat stelt dat het verdragsland zorg draagt voor geschikte inrichtingen voor kinderopvang. Hieronder vallen niet de JJI's. Daarom kwam de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de minister voor Jeugd en Gezin door ook vóór 1 januari 2010 geen plaats in de accommodaties te kunnen aanbieden, heeft gehandeld in strijd met het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten en internationale verdragen ten aanzien van de rechten van de mens worden gerespecteerd.

Een ander probleem dat de Nationale ombudsman signaleerde, is een tekort aan samenwerking tussen de plaatsende instantie en de inrichting waar de jongere verblijft. De Nationale ombudsman oordeelde dit jaar onder meer dat indien een jongere met een machtiging gesloten jeugdzorg in een JJI verblijft, deze inrichting goed moet samenwerken met het Bureau Jeugdzorg dat het kind heeft geplaatst. Dit betekent dat bij een meningsverschil over de soort behandeling die nodig is voor een kind, de JJI samen met Bureau Jeugdzorg voldoende moet ondernemen om tot een werkbare oplossing te komen (rapport 2010/086). Ook in rapport 2010/198 speelde dit probleem. Dit rapport ging over het aangrijpende verhaal van een dertienjarig kind dat voor haar eigen veiligheid was geplaatst in een JJI en daar na drie maanden zelfmoord pleegde.

Bemiddeling

In één zaak heeft een bemiddelingsgesprek plaatsgevonden tussen verzoekers en medewerkers van een JJI, onder leiding van twee bemiddelaars van de Nationale ombudsman. De klacht ging over de wijze waarop verzoekers door medewerkers van de JJI waren behandeld tijdens het verblijf van hun zoon aldaar. Hun verhaal hielp de medewerkers bij het veranderingsproces omdat het heel inzichtelijk maakte waar het aan heeft ontbroken: coördinatie, regie en nauwe samenwerking tussen ouders en

hulpverleners in het belang van het kind. Verzoekers hebben hierdoor het verleden meer los kunnen laten en hun blik meer op heden en toekomst kunnen richten.

Internationale kinderontvoering

Klachten

Dit jaar werden drie nieuwe klachten ontvangen over internationale kinderontvoering. Omdat deze klachten nog niet bij de minister van Justitie waren ingediend, werden de verzoekers eerst doorverwezen naar de interne klachtenprocedure van het Ministerie van Justitie.

Schriftelijk onderzoek

In 2010 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit over de handelwijze van de Centrale autoriteit bij de terugleiding van een kind naar Australië op grond van het Haags Kinderontvoeringsverdrag (2010/247). Evenals in een in 2009 ingesteld onderzoek (rapport 2009/281), bemerkte de Nationale ombudsman in deze zaak dat de betrokken instanties niet altijd volgens het Protocol internationale kinderontvoering van 11 september 2000 werkten. Daardoor stond niet altijd het belang van het kind voorop. Dit is in strijd met artikel 3 van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Verder concludeerde de ombudsman dat het ook in het protocol zelf soms ontbreekt aan waarborgen die het belang van het kind voorop stellen. In 2010 heeft de minister van Justitie laten weten een nieuw protocol op te stellen over de terugleiding van kinderen in het kader van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Het protocol zal richtlijnen bevatten voor de samenwerking tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de Bureau Jeugdzorg, het Openbaar Ministerie, de advocatuur en de Centrale autoriteit ten aanzien van de door de rechter opgelegde (gedwongen) tenuitvoerlegging van terugleidingsbeschikkingen. In beide hierboven genoemde rapporten heeft de Nationale ombudsman aanbevelingen gedaan om in dit protocol nadrukkelijk te waarborgen dat de belangen van kinderen bij terugleidingsprocedures een eerste overweging vormen conform artikel 3 van het IVRK. Ook heeft hij verzocht om het protocol nadrukkelijk onder de aandacht te brengen bij de betrokken instanties om een goede samenwerking te bevorderen. De minister zegde toe al deze aanbevelingen mee te nemen bij het opstellen van het nieuwe protocol. De minister had een wetsvoorstel ingediend, waarin de taken van de Centrale autoriteit worden ingeperkt. Haar procesvertegenwoordigende taken gaan over naar de advocatuur, waardoor zij zich niet meer zal bezighouden met individuele zaken. De verantwoordelijkheid van de Centrale autoriteit wordt hierdoor teruggebracht naar een systeemverantwoordelijkheid. Zodra deze wet in werking treedt, zal ook het nieuwe protocol gaan gelden.

1.2.7 Politie

Taak

De taak van de politie is veelzijdig. De politie is belast met het opsporen van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde. Daarnaast heeft de politie een hulpverlenende taak en een signalerende functie aan de ketenpartners.

Het politiewerk is, gezien de inhoud van de politietaak, klachtgevoelig. Er is immers veel persoonlijk contact met burgers en dit contact vindt vaak plaats in moeilijke en gespannen situaties. De klachten hebben vrijwel allemaal betrekking op de genoemde kerntaken van de politie.

Ook in 2010 was het budget van de politie ontoereikend om aan alle taken de gewenste hoeveelheid tijd en mankracht te besteden. Dit dwingt tot prioritering. Hoewel dit had kunnen leiden tot meer klachten van burgers bleef het aantal klachten dat in 2010 bij de politie binnenkwam met ruim 7.000 gelijk.

De bereidheid van de politie om de klachten van burgers serieus te nemen is groot. Veel van de klachten worden informeel opgelost door het gesprek aan te gaan met de burger. Ook is de politie de laatste jaren actief bezig de burger te informeren over het werk door voorlichting via de website, open dagen en burgerpanels. Daarbij worden burgers meer betrokken bij het politiewerk. Veel korpsen maken gebruik van vrijwilligers. Daarnaast wordt het grote publiek betrokken bij het opsporingswerk door programma's als Opsporing Verzocht en de Amber Alert.

Klachten

De klachten over de 25 verschillende regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) vormen al jaren een flink aandeel in de klachtenstroom die bij de Nationale ombudsman binnenkomt. In 2010 ontving de Nationale ombudsman 1.219 klachten over de politie en vijftien over het KLPD. Dit is een stijging vergeleken met het jaar ervoor (2009: 1.021). In tabel 1 is te zien hoe de klachten over de regiokorpsen en het KLPD zijn verdeeld. Opnieuw zijn over het korps Haaglanden de meeste klachten ingediend (139), gevolgd door andere korpsen uit de drie grote steden.

Tabel I Aantal klachten over de regiokorpsen en het KLPD bij de Nationale ombudsman¹⁾

Korps	2008	2009	2010
Amsterdam-Amstelland	96	122	128
Brabant-Noord	20	21	28
Brabant Zuid-Oost	31	44	39
Drenthe	16	22	23
Flevoland	45	45	42
Fryslân	30	44	62
Gelderland-Midden	33	39	41
Gelderland-Zuid	22	20	28
Gooi en Vechtstreek	16	14	20
Groningen	30	33	38
Haaglanden	118	111	139
Hollands Midden	33	39	47
IJsselland	23	19	28
Kennemerland	25	33	23
Limburg-Noord	20	32	30
Limburg-Zuid	38	30	49
Midden en West Brabant	47	54	67
Noord-Holland Noord	25	32	37
Noord- en Oost-Gelderland	13	26	43
Rotterdam-Rijnmond	102	111	130
Twente	23	18	23
Utrecht	84	67	99
Zaanstreek-Waterland	14	20	23
Zeeland	32	14	23
Zuid-Holland-Zuid	25	17	19
KLPD	20	22	15

¹⁾ Klachten kunnen betrekking hebben op meerdere politiekorpsen.

Werkwijze

Klachten waarvan op voorhand duidelijk is dat deze kennelijk ongegrond zijn neemt de Nationale ombudsman niet in onderzoek. Dit geldt ook voor klachten waarvan direct duidelijk is dat een onderzoek van de Nationale ombudsman geen helderheid kan verschaffen over wat er is gebeurd, zodat de Nationale ombudsman niet tot een oordeel zal kunnen komen. Het gaat hier dan met name om bejegeningskwesties.

Bij bejegeningsklachten staan de lezingen over wat er is gezegd vaak lijnrecht tegenover elkaar. Zo klaagde een man erover dat tijdens zijn aanhouding een politieambtenaar zich beledigend in de richting van de man had uitgelaten. De betrokken politieambtenaar ontkende ten stelligste en er

waren ook geen andere getuigen die een van de lezingen konden ondersteunen. Reden voor de Nationale ombudsman om te concluderen dat een onderzoek niets kan toevoegen en hij de klacht niet in onderzoek neemt.

Een voorbeeld van een klacht die niet in onderzoek is genomen omdat deze kennelijk ongegrond was, is die van een mevrouw die erover klaagde dat zij tegen haar wil door politieambtenaren naar het ziekenhuis was gebracht. Bij de politie was een melding binnengekomen van het plaatselijke ziekenhuis dat een verwarde vrouw het ziekenhuis had verlaten, maar dat zij dringend medische hulp nodig had. Later die nacht – het was november – troffen politieambtenaren de vrouw lopend op blote voeten aan, slechts gekleed in een nachthemd en met een bebloede doek tegen haar hoofd. De Nationale ombudsman vond dat de politieambtenaren de vrouw in dusdanige ernstige omstandigheden hadden aangetroffen, dat zij er goed aan hadden gedaan haar naar het ziekenhuis te brengen. Niet alleen bestaat hiertoe de plicht van de politie, ook twijfelde de Nationale ombudsman niet aan de goede bedoelingen van de politieambtenaren.

Interventie

De Nationale ombudsman intervenieerde in 2010 in 221 zaken tussen de burger en de politie. In die gevallen legden medewerkers van de Nationale ombudsman de klacht per e-mail of telefoon voor aan de contactpersonen bij de politie met de vraag of er een oplossing mogelijk is. Net als voorgaande jaren dachten deze contactpersonen actief mee om het probleem voor de burger op te lossen. Dit leverde veel geslaagde interventies op. De interventies hadden voornamelijk betrekking op de weigering een aangifte op te nemen en op de behandeling van aangiften door de politie. Vaak informeerde de politie de burger niet actief. Daarnaast waren er interventies over de duur van de afhandeling van klachten.

Schriftelijk onderzoek

In 82 zaken besloot de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen en naar aanleiding daarvan een rapport uit te brengen. Aan de hand van vier thema’s (gebruik van geweld, interne klachtbehandeling, zedenzaken en rol van de politie bij conflicten tussen burgers) wordt hier een deel van deze rapporten besproken.

Het gebruik van geweld door de politie is een onderwerp dat in veel rapporten terugkomt. De politie heeft allerlei middelen en mogelijkheden om geweld toe te passen, zoals het gebruik van fysiek geweld, pepperspray, de wapenstok, het omleggen van handboeien of het inzetten van een politiehond.

In rapport 2010/036 werd de inzet van een politiehond afgekeurd wegens onvoldoende respecteren van de lichamelijke integriteit. Een man vluchtte weg toen hij werd aangehouden. Een politieambtenaar met politiehond ging achter de man aan en zag dat de man een doodlopend steegje in rende. De man had geen reële kans om te vluchten. Daarom vond de Nationale ombudsman het niet behoorlijk om in deze situatie een politiehond in te zetten.

Het gebruik van geweld door de politie is een onderwerp dat in veel rapporten terugkomt.

In rapport 2010/042 werd het gebruik van pepperspray afgekeurd. Hoewel een man zich recalcitrant had opgesteld tijdens zijn aanhouding, oordeelde de Nationale ombudsman dat het gedrag van de man niet dermate bedreigend was dat het niet meer mogelijk was om andere aanhoudingstechnieken te proberen.

In rapport 2010/075 achtte de Nationale ombudsman een klap met een wapenstok om een jongen op afstand te houden niet behoorlijk. Dit vond de Nationale ombudsman ook ten aanzien van een klap in het gezicht die een man kreeg van een politieambtenaar om te zorgen dat de man rustig werd (rapport 2010/017). In beide gevallen bestond er onvoldoende noodzaak voor fysiek geweld. De lichamelijke integriteit werd in deze gevallen onvoldoende gerespecteerd.

De Nationale ombudsman deed onderzoek naar klachten van burgers die gewond waren geraakt, nadat zij zelf de confrontatie met de politie hadden opgezocht. In deze gevallen was de politie onder moeilijke omstandigheden bezig met het verrichten van haar taak, zoals het handhaven van de openbare orde of het plegen van aanhoudingen. Burgers bemoeiden zich met de situatie, gingen in discussie met de politie, of vonden dat ze niet hoefden te voldoen aan de vorderingen van de politie. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de burger zich hiermee zelf in een risicosituatie plaatste, waarbij mogelijke onplezierige gevolgen voor zijn eigen rekening komen. In de rapporten 2010/144, 2010/299 en 2010/248 ging het om gevallen waarin het voor de verzoekers duidelijk was dat zij zich op dat moment niet met de politie moesten bemoeien. In alle drie de rapporten ontstond er een grimmige situatie toen de politie aanhoudingen verrichtte en omstanders zich ermee gingen bemoeien.

In onder meer de rapporten 2010/024, 2010/042 en 2010/077 ging het om het vereiste van hoor en wederhoor als onderdeel van de interne klachtbehandeling. In de eerste twee gevallen was er aan verzoekers onvoldoende gelegenheid geboden om te worden gehoord, dan wel te reageren op de verklaringen die de betrokken ambtenaren hadden afgelegd. In rapport 2010/077 nodigde de politie een man meermalen uit voor de zitting van een klachtenadviescommissie. Eerst per brief, toen per e-mail en ook nog per aangetekende brief. De man gaf aan de brieven te laat te hebben ontvangen. De Nationale ombudsman oordeelde dat dit voor risico van de man kwam, nu de politie er alles aan had gedaan om de datum van de zitting onder zijn aandacht te brengen. In de rapporten 2010/093 en 2010/109 oordeelde de Nationale ombudsman dat de klacht tijdens de interne klachtbehandeling ten onrechte niet was voorgelegd aan de klachtenadviescommissie.

De Nationale ombudsman deed ook een aantal keren onderzoek naar klachten over het optreden van de politie bij zedendelicten. Het optreden in dit soort zaken ligt zowel bij de slachtoffers als bij de verdachten zeer gevoelig. Het onderzoek kan veel tijd vergen. De Nationale ombudsman oordeelde in rapport 2010/232 dat het onderzoek na aangifte van een verkrachting en mishandeling te lang had geduurd. Pas na zes maanden waren in deze zaak de (mede)verdachte en de getuigen gehoord. De hoge werkdruk en de beperkte capaciteit bij de politie vormden wel een verklaring maar geen rechtvaardiging voor de trage behandeling van een aangifte van een zo ernstig feit.

In rapport 2010/249 klaagde een vader juist over het al te voortvarende optreden tegen zijn minderjarige verstandelijk gehandicapte zoon. Een buurtbewoonster waarschuwde de politie dat een jongen al een tijdje in de bosjes zat met een kleinere jongen. De politie kwam onmiddellijk en hield de verstandelijk gehandicapte jongen aan op verdenking van ontuchtige handelingen. Deze jongen zei niets maar raakte volledig overstuurd. Hierop werd hij geboeid en naar het politiebureau gebracht voor verhoor. Onderweg vertelde hij dat de andere jongen zijn broertje was, die hij had willen laten plassen. De Nationale ombudsman is van mening dat de aanhouding te rechtvaardigen was, maar verklaarde de klacht over het boeien en geboeid vervoeren gegrond.

In rapport 2010/139 klaagt een man er onder meer over dat hij door de politie ten onrechte wegens een zedendelict was aangehouden en dat het opsporingsonderzoek niet onpartijdig was verricht. De Nationale ombudsman oordeelde dat het opsporingsonderzoek weliswaar ernstige tekortkomingen vertoonde maar dat gelet op de aangifte, de getuigenverhoren en het studioverhoor van het vermeende minderjarige slachtoffer objectief gezien een redelijk vermoeden van schuld opleverden om een aanhouding te rechtvaardigen. Zijn klacht dat de politie onvoldoende onderzoek had gedaan naar het waarheidsgehalte van de aangifte werd gegrond geacht wegens strijd met het verbod van vooringenomenheid. Al met al waren er ernstige bedenkingen over het gehele opsporingsonderzoek. De Nationale ombudsman deed daarom de aanbeveling aan de korpsbeheerder de geconstateerde onzorgvuldigheden onder de aandacht van de recherche te brengen. Deze aanbeveling werd opgevolgd.

In 2010 bracht de Nationale ombudsman meerdere rapporten uit over de rol van de politie bij conflicten die primair tussen burgers gaan, zoals burenruzies, verkeersgeschillen en relatieconflicten, en de verwachtingen die burgers daarbij hebben.

Bij een burenconflict stelt de Nationale ombudsman zich in algemene zin op het standpunt dat de rol van de politie slechts bemiddelend kan zijn, zolang er geen sprake is van strafbare feiten (rapport 2010/241). Ook in rapport 2010/142 benadrukte de Nationale ombudsman dat de politie bij burenconflicten slechts een beperkte taak heeft. Het accent van het politieoptreden dient bij burenconflicten zoveel mogelijk te liggen op preventie en hulpverlening. Indien het conflict ondanks bemiddelingspogingen toch escaleert en sprake is van strafbare feiten, dan behoort het ook tot de taak van de politie om repressief op te treden en een onderzoek in te stellen. Hierbij benadrukte de Nationale ombudsman het uitgangspunt dat de politie een aangifte dient op te nemen, tenzij er overduidelijk geen sprake is van een strafbaar feit. In dit geval deed een vrouw regelmatig een beroep op de politie. De politie mocht haar verwijzen naar de buurtregisseur, indien zij aangifte wilde doen in verband met het burenconflict.

De politie heeft met ingang van 1 januari 2010 niet langer de taak om ook bij verkeersongevallen met enkel materiële schade ter plaatse te gaan en daarbij een zogenoemde registratieset met situatieschets op te maken. Bij ongevallen met meer dan lichte materiële schade bestaat die taak ook in 2010 nog. Het rapport 2010/199 was het resultaat van het onderzoek naar een verkeersongeval met meer dan lichte materiële schade. De politie hoefde in die zaak geen proces-verbaal op te maken en kon volstaan met het opmaken van een registratieset. Echter, door geen situatieschets op te

maken handelde de politie in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. In de rapporten 2010/081 en 2010/116 oordeelde de Nationale ombudsman dat de politie was tekortgeschoten in het zorgvuldig, correct en objectief opmaken van de registratieset. Het valt de Nationale ombudsman op dat mensen vaak te hoge verwachtingen hebben van de dienstverlening door de politie bij de afwikkeling van een verkeersongeval. In laatstgenoemd rapport benadrukte de Nationale ombudsman dat het niet de taak is van de politie om mensen te helpen bij het invullen van het schadeformulier. Ook mocht de politie de afwikkeling van het verkeersongeval onderbreken voor de aanhouding van een omstander.

Ook in conflicten in de relationele sfeer acht de Nationale ombudsman het van belang dat de politie zich neutraal opstelt. In rapport 2010/105 juichte de Nationale ombudsman het toe dat de politie had geprobeerd om een conflict tussen twee ex-partners, waarbij ook de kinderen waren betrokken, via een bemiddeling op te lossen. Door dit passende en adequate middel kan escalatie van een conflict worden voorkomen. Daarbij benadrukte de Nationale ombudsman dat het bovendien tot de taak van een wijkagent behoort om op deze wijze de-escalierend op te treden. De politie handelde naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet partijdig door de ex-partner te informeren over de verzending van de uitnodiging voor een bemiddelingsgesprek en de weigering van de andere ex-partner hierop in te gaan. De politie dient burgers immers actief en adequaat informatie te verstrekken over de afhandeling van hun meldingen.

Bemiddeling

In negentien gevallen vond een bemiddelingsgesprek plaats tussen de burgers en de politiefunctionarissen van het betreffende politiekorps, geleid door bemiddelaars van Bureau Nationale ombudsman. Doel van het gesprek is om het contact tussen de burger en de overheidsinstantie te normaliseren. Het gesprek is gericht op de toekomst en vaak worden afspraken gemaakt om problemen in de toekomst te voorkomen. Een mooi voorbeeld van een geslaagde bemiddeling is die tussen een voetbalsupportersvereniging aan de ene kant en de politie en gemeente aan de andere kant. De supporters klaagden erover dat hun trein bij aankomst in de stad waar een risicowedstrijd werd gespeeld niet mocht stoppen en via lange omwegen terug werd gestuurd. Zo hadden de supporters de wedstrijd gemist en hadden zij onder nogal vervelende omstandigheden (onvoldoende eten, drinken, geen toiletten, etc.) zes uur vastgezeten in de trein. Onder hen waren veel gezinnen met kinderen. De burgemeester had hiertoe besloten omdat hij gehoord had dat er nogal wat hooligans in de trein zaten, waardoor hij de verstoring van de openbare orde vreesde in zijn stad. Tijdens de bemiddeling bleek al snel dat alle partijen een gemeenschappelijk belang hadden: een rustig verloop van een voetbalwedstrijd. Daarom werd afgesproken dat de supportersvereniging voortaan bij de voorbereiding van de wedstrijd zou worden betrokken over de aanpak van de veiligheid.

Contacten

De Nationale ombudsman en de onderzoekers hebben in 2010 contacten onderhouden met de diverse gelederen binnen de politie. Samen met de substituut-ombudsman heeft de Nationale ombudsman overleg gehad met het dagelijks bestuur van de Raad van Korpschefs. Ook in 2010 hebben medewerkers halfjaarlijks overleg gevoerd met beleidsadviseurs van de korpschefs en korpsbeheerders.

Zoals elk jaar hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman de vergaderingen van de klachtcoördinatoren van de zes zuidelijke en zeven noordelijke politiekorpsen bijgewoond. Ook werden werkbezoeken afgelegd aan een aantal korpsen en klachtencommissies en hebben onderzoekers het politiewerk in de praktijk meegemaakt door korte stages. De substituut-ombudsman heeft samen met een onderzoeker een workshop verzorgd tijdens een vakdag van een politiekorps. Onderzoekers hebben ook dit jaar weer een aantal presentaties verzorgd bij verschillende korpsen. Ook in het politieonderwijs gaven zij presentaties, waaronder inleidingen aan de Politieacademie en bij de opleiding van arrestatieteams. Ook hebben medewerkers inbreng gehad in de Werkgroep Positie Betrokken Ambtenaar. Ten slotte heeft een aantal ombudsbemiddelaars een bijdrage geleverd aan de trainingen mediationvaardigheden voor klachtbehandelaars en klachtencoördinatoren bij de politie. Ook heeft de Nationale ombudsman een landelijke dag georganiseerd voor alle contactambtenaren bij de politie. Aan het eind van 2010 bracht de substituut-ombudsman met een aantal onderzoekers een bezoek aan een klachtencommissie.

1.2.8 Openbaar Ministerie

Taak

Vanouds heeft het Openbaar Ministerie (OM) taken op het gebied van (leiding geven aan) opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafrechter. Sinds 2008 kan het OM een aantal straffen zelf opleggen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Het OM heeft behalve met verdachten ook te maken met degenen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf. Deze taak krijgt een nieuwe impuls met de Wet versterking positie slachtoffer. In 2010 is de inwerkingtreding van deze wet voorbereid. Veel van deze taken worden uitgevoerd door de regionale eenheden van het Openbaar Ministerie: de arrondissementsparketten en ressortsparketten.

Honderdduizenden mensen komen jaarlijks in contact met het Openbaar Ministerie doordat zij beroep instellen tegen door de politie uitgeschreven verkeersboetes. Deze taak is ondergebracht bij de Centrale Verwerkingseenheid van het OM (CVOM).

Klachten

De Nationale ombudsman ontving in 2010 214 klachten over het OM en 67 over de CVOM. Ter vergelijking: in 2009 ging het om 184 klachten over het OM, en 57 over de CVOM. De klachten over de parketten gaan veelal over beslissingen op het gebied van opsporing en vervolging: het toepassen van dwangmiddelen (aanhouding, inbeslagneming), de beslissing om niet te vervolgen of de kwaliteit van de opsporing. Ook de omgang met (vertrouwelijke) informatie komt regelmatig aan de orde. De meest voorkomende klachten over de CVOM gingen over het uitblijven van een reactie op bijvoorbeeld een verzoek of brief. Ook waren er relatief veel klachten over termijnoverschrijdingen.

Ook dit jaar waren er veel klachten van mensen die aangifte hadden gedaan en merkten dat vervolging uitbleef. Deze klachten mogen niet door de Nationale ombudsman worden behandeld, omdat daarvoor een speciale beklagprocedure bij het gerechtshof bestaat. Als er geen gemotiveerde sepotbeslissing van een officier van justitie is, verwijst de Nationale ombudsman deze mensen naar het parket, in andere gevallen verwijst de ombudsman naar een gerechtshof.

Werkwijze

Interventie

Bijna een op de drie klachten over de parketten kon via interventie worden afgehandeld. Dat is vergelijkbaar met de twee voorgaande jaren. Voorbeeld van een interventie was de zaak waarbij een fietsendief wel was opgespoord, maar door een verzuim van het OM niet voor de rechter kon worden gebracht. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman vergoedde het OM de dagwaarde van de gestolen fiets.

In een andere zaak was een in beslag genomen auto van de woonplaats van de klager naar een opslag honderd kilometer verderop gebracht, juist voordat klager die auto kon ophalen. De klager kon na interventie van de Nationale ombudsman alsnog in zijn woonplaats terecht. Er was ook een zaak van een dronken jongeman die op straat z'n broek had laten zakken en na een nacht in de cel een transactievoorstel betaalde. Toen hij kort daarna merkte dat de kwestie stond geregistreerd als zedenmisdrijf, vroeg hij correctie. Het OM kwam tot de conclusie dat het vergrijp als openbare dronkenschap (een lichtere overtreding) moest worden aangemerkt, en paste de registratie aan.

In de zaak van een in beslag genomen aanhangwagen erkende het OM in de fout te zijn gegaan door verkoop van de wagen, maar wilde de benadeelde alleen tegen finale kwijting € 500 betalen. De benadeelde maakte aanspraak op meer, en kreeg na interventie van de Nationale ombudsman alvast € 500 uitbetaald, zonder rechten prijs te geven.

Klachten over de CVOM die de ombudsman in behandeling kon nemen, worden praktisch allemaal via een interventie opgelost. Als de problemen hardnekkig blijken te zijn en de bereikte oplossing niet goed wordt uitgevoerd, besluit de Nationale ombudsman soms om alsnog een schriftelijk onderzoek in te stellen. Een voorbeeld hiervan is het rapport over het uitblijven van terugbetaling van een zekerheidstelling bij een Wet Mulder-beroep. *Rapport 2010/135*

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman bracht in 2010 dertien rapporten uit over het OM. De meeste betroffen de arrondissementsparketten. Een terugkerend thema was de beslissing van een hoofdofficier van justitie om voor een aanhouding een arrestatieteam in te zetten (rapporten 2010/184, 2010/297, 2010/329 en 2010/341). Een ander thema betrof de motivering van een sepot. Voor verdachten die menen onschuldig te zijn is het moeilijk te verteren om 'onvoldoende bewijs' als sepotgrond (sepotcode 02) te krijgen (rapporten 2010/096, 2010/097, 2010/183 en 2010/365). In een van deze gevallen is na een aanbeveling van de ombudsman de code veranderd in 01. Deze code staat voor 'ten onrechte als verdachte aangemerkt'. Een derde terugkerend thema betrof toestemming van een officier van justitie tot aanhouding buiten heterdaad. *Rapporten 2010/103 en 2010/137*

De volgende rapporten over de parketten sprongen in het oog.

Rapport 2010/055 betrof een klacht over persvoorlichting in een omvangrijke strafzaak. Tijdens een van de rechtszittingen had de advocaat van de verdachte de verdediging neergelegd. In een

persbericht van het OM stond dat het OM het neerleggen van de verdediging zag als een zwaktebod waardoor onnodig vertraging werd geforceerd. De Nationale ombudsman vond de klacht van de advocaat daarover gegrond. De kwalificatie 'zwaktebod' was niet nodig om het publiek te informeren over de strafzaak en de bewoordingen waren niet zakelijk. Daardoor had het OM de kans op escalatie in de berichtgeving in de media vergroot. Bovendien had het OM ten onrechte nagelaten contact met de advocaat te zoeken om hem te informeren over het uitbrengen van het persbericht. De Nationale ombudsman vond dat de raadsman van een verdachte in ieder geval gelijktijdig met de media moet kunnen beschikken over de tekst van een persbericht over een strafzaak. Iets dergelijks speelde in rapport 2010/337. Daar had een persvoorlichter van het OM in antwoord op vragen van de media meegedeeld dat het OM in hoger beroep ging tegen het vonnis in de strafzaak tegen verzoeker, nog voordat verzoeker daarover was geïnformeerd. De Nationale ombudsman vond dit niet behoorlijk.

De informatieverstrekking over geseponeerde zaken stond centraal in rapport 2010/137. Een vrouw die werkte op een openbare basisschool, werd verdacht van bedreiging van een jong kind. Na voorwaardelijk sepot informeerde de officier van justitie haar werkgever. Hoofddregel is dat het OM derden alleen informeert als er een strafvonnis is. Volgens de Nationale ombudsman was hier echter sprake van de wettelijke uitzondering dat een zwaarwegend belang noodzaakt tot het informeren van de werkgever (in dit geval een gemeente). De klacht was toch gegrond, omdat binnen het OM niet de juiste procedure was gevolgd. De vrouw had intussen aangifte gedaan tegen de schoolleiding. De officier van justitie zond een kopie van de brief aan de schoolleiding, waarin hij aangaf dat deze zaak werd geseponneerd. In die brief stond ook voor de vrouw ongunstige informatie over de strafzaak tegen haar. De Nationale ombudsman achtte de klacht over de verzending van de kopie gegrond, omdat er geen deugdelijke reden was om de schoolleiding over meer te informeren dan de gemotiveerde beslissing om niet te vervolgen.

Twee onderzoeken naar klachten over de CVOM resulteerden in een rapport, één in een brief. Die brief was de afronding van een onderzoek naar de doorzending van beroepschriften tegen bekeuringen aan de kantonrechter door de CVOM. De burger die in beroep wil bij de kantonrechter moet zijn beroepschrift indienen bij de CVOM. De CVOM bekijkt dan nogmaals of de bezwaren tegen de bekeuring terecht zijn. Pas daarna zendt de CVOM de zaak door aan de kantonrechter. Zo is het geregeld in de wet, maar de termijn die daarvoor staat werd in de eerste jaren na oprichting van de CVOM veelvuldig ruimschoots overschreden. Betrokkenen werden daarover niet geïnformeerd, wat leidde tot klachten bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman constateerde dat de doorlooptijden inmiddels zijn verkort. Maar mensen worden nog niet goed geïnformeerd over deze fase in de procedure. Zo ontbreekt het aan informatie over het feit dat de CVOM in die fase alle beschikkingen herbeoordeelt, hoe die herbeoordeling plaatsvindt en wat de gevolgen kunnen zijn. De Nationale ombudsman deed aan de CVOM en de minister van Justitie de aanbeveling om burgers goed te informeren via websites van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de CVOM.

Ook in rapport 2010/031 deed de Nationale ombudsman een aanbeveling. Een man tekende bezwaar aan tegen een verkeersboete (Wet Mulder-sanctie) en verzocht de CVOM om informatie over de overtreding die hij zou hebben begaan. Hij beriep zich daarbij op de Wet openbaarheid bestuur

(Wob). De CVOM verwees hem daarop naar de politie. Het is echter niet de Wob, maar afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht die gaat over verstrekking van processtukken. De Nationale ombudsman vond dat de CVOM contact met de man had moeten opnemen om na te gaan wat de man wilde bereiken, welke stukken hij daarvoor nodig had en of het Wob-verzoek de aangewezen weg was. De aanbeveling heeft de strekking dat de CVOM en het CJIB bezien of bij toezending van de bekeuring informatie kan worden gegeven over kennisneming van stukken. De aanbeveling wordt opgevolgd door aanvulling van de toelichting op de bekeuring en door het opnemen van meer uitvoerige informatie op websites van justitie.

Contacten

Ook in 2010 ontmoetten de voorzitter van het College van procureurs-generaal (de landelijke leiding van het OM) en de Nationale ombudsman elkaar enkele malen voor informeel overleg over verschillende onderwerpen. Het aantreden van een nieuwe directeur bij de CVOM was aanleiding voor een gesprek met de Nationale ombudsman. Verder voerde de substituut-ombudsman overleg over een aantal uitgebrachte rapporten met het hoofd bestuurlijke en juridische zaken van het Parket-Generaal (de ambtelijke ondersteuning van het College).

Op verzoek van het Parket-Generaal trad een medewerker van de Nationale ombudsman op als gespreksleider van een overleg tussen de CVOM, het Parket-Generaal en een actiegroep die via een website advies en hulp biedt aan burgers die het niet eens zijn met een ontvangen Mulder-beschikking. Er werd gesproken over de postverzending, het juridisch taalgebruik en de inzet van Wob-verzoeken. Ook de informatieverstrekking en het contact tussen de CVOM en burgers was een gespreksonderwerp. Het overleg leidde tot meer duidelijkheid en wederzijds begrip over de werkwijze van de CVOM en de aanbieders van de internet-service voor verkeersovertreders.

1.2.9 Centraal Justitieel Incassobureau

Taak

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het CJIB houdt zich hoofdzakelijk bezig met de administratieve afhandeling van kleine verkeersovertredingen. Daarnaast voert het CJIB verschillende inningstaken uit, onder andere voor geldboetevonnissen, transacties en schadevergoedingsmaatregelen. Ook het verstrekken van informatie aan derden zoals de politie, het OM en de CVOM behoort tot het takenpakket van het CJIB.

Klachten

In 2010 bedroeg het aantal administratieve beschikkingen die in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) via het CJIB werden opgelegd bijna elf miljoen. Door deze grote hoeveelheid administratieve beschikkingen die het CJIB te verwerken krijgt, is een groot deel van de correspondentie tussen het CJIB en burgers geautomatiseerd. Met name deze geautomatiseerde correspondentie geeft aanleiding tot klachten over het CJIB.

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 209 klachten. Dit is een forse stijging ten opzichte van 2009, waarin de Nationale ombudsman 129 klachten over het CJIB ontving. De Nationale ombudsman nam 44 klachten in onderzoek.

De meeste klachten gingen over administratief opgelegde boetes, door de officier van justitie aangeboden transactievoorstellen of strafbeschikkingen. De Nationale ombudsman stelt in die gevallen geen onderzoek in. Immers, in al deze gevallen staat de gang naar de rechter open, hetzij door beroep, hetzij door het niet-betalen van de transactie. De Nationale ombudsman verwijst de burgers in deze gevallen dan ook naar de rechter. Daarnaast ontving de Nationale ombudsman in 2010 tientallen klachten over de € 6 administratiekosten die standaard in rekening worden gebracht bij een boete op grond van de Wahv. Omdat dit is geregeld in de Wahv, is de Nationale ombudsman niet bevoegd om deze klachten in behandeling te nemen. Ook ontving de Nationale ombudsman regelmatig klachten over de weigering van het CJIB om een betalingsregeling te treffen. Omdat de regels voor betalingen wettelijk geregeld zijn, kan de Nationale ombudsman in die gevallen meestal weinig doen.

Een andere categorie klachten die de Nationale ombudsman ontvangt zijn die over het niet reageren op brieven door het CJIB. Ook het maar niet terug ontvangen van een betaalde boete die later wordt vernietigd is een veel gehoorde klacht. Deze klachten neemt de Nationale ombudsman in onderzoek.

Werkwijze

Interventie

39 klachten werden door een interventie opgelost. Het CJIB reageert meestal welwillend op een verzoek tot interventie. In veel van deze gevallen ging het om het niet – of onvoldoende voortvarend – reageren op een brief van een burger. Ook in gevallen waarin burgers gemotiveerd aangaven te hebben betaald, maar toch een aanmaning ontvingen, werd geïntervenieerd.

Een voorbeeld van een geslaagde interventie is de behandeling van de klacht van een echtpaar uit Zwitserland, dat een boete ontving vanwege een snelheidsovertreding van € 25. Het echtpaar betaalde de boete direct via een Zwitserse bank, maar vergat hierbij het betalingskenmerk van het CJIB te vermelden. Na enige tijd ontvingen zij van het CJIB een aanmaning. Navraag bij het CJIB leerde dat het bedrag niet was ontvangen. Het echtpaar gaf aan dat het erg veel moeite kostte om bij hun bank uit te zoeken of het geld bijvoorbeeld was teruggestort. Het echtpaar wilde graag een nieuwe boete zonder aanmaning ontvangen om die onder vermelding van het kenmerk alsnog te betalen. Het CJIB was hiertoe bereid.

Ook klaagde een man erover dat een kwijtgescholden boete maar niet door het CJIB werd teruggestort op zijn rekening. Het CJIB liet weten het bedrag teruggestort te hebben op het rekeningnummer waarvan de boete was overgemaakt. De man had echter een ander rekeningnummer opgegeven. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman maakte het CJIB alsnog het bedrag, vermeerderd met de wettelijke rente, over op het juiste rekeningnummer van de man.

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman schreef in 2010 drie rapporten over het CJIB.

In rapport 2010/214 maakte een man het transactiebedrag digitaal over aan het CJIB. Hij vermeldde hierbij een onjuist betalingskenmerk. Het CJIB kon hierdoor de betaling niet traceren en beschouwde de boete als niet betaald. Hierdoor werd de man uiteindelijk door de kantonrechter veroordeeld tot het betalen van een hoger bedrag. De Nationale ombudsman oordeelde dat het geen gebruikmaken van de bijgesloten, voorgevulde acceptgiro en het vermelden van een verkeerd betalingskenmerk voor risico van de man kwamen. De minister van Justitie ontving de aanbeveling om in de tekst van een beschikking een duidelijke waarschuwing op te nemen voor de gevolgen van vergissingen bij betaling. De minister heeft inmiddels laten weten deze aanbeveling op te volgen.

In rapport 2010/121 ging het om een minderjarige gedetineerde aan wie de rechter een schadevergoedingsmaatregel had opgelegd ten behoeve van het slachtoffer. De jongen had geen inkomsten en kon daarom de schadevergoeding niet betalen. Het CJIB vond dit geen reden om de invordering van de schadevergoedingsmaatregel voor onbepaalde duur op te schorten. Wel was het CJIB bereid uitstel van betaling te verlenen onder een aantal voorwaarden. Hier ging de jongen echter niet mee akkoord. De Nationale ombudsman oordeelde dat het CJIB in alle redelijkheid de voorwaarde dat de jongen aangaf per welke datum hij weer zou gaan betalen en wat het termijnbedrag dan zou zijn, kan verbinden aan het verlenen van uitstel van betaling. Dit doet immers recht aan het karakter van de schadevergoedingsmaatregel en aan het belang van het slachtoffer om duidelijkheid te krijgen over het door hem te ontvangen geldbedrag.

Rapport 2010/021 betrof het geval dat de officier van justitie de auto van een (bejaarde) vader buiten gebruik had gesteld in het kader van de inning van de boete van zijn zoon. Dit gebeurde terwijl de verkeersovertreding waarop die boete betrekking had niet door de vader en ook niet met de auto van vader was gepleegd. Omdat de boete niet werd betaald en de geringe waarde van de auto lager was dan de opslagkosten, was de auto vernietigd. De Nationale ombudsman oordeelde dat, hoewel de auto van de vader rechtmatig buiten gebruik was gesteld, hij niet inzag dat het rijbewijs van de zoon niet alsnog had kunnen worden ingenomen. Inname van een rijbewijs geldt namelijk als minder ingrijpend dwangmiddel omdat daarmee geen derde wordt getroffen. De ombudsman vond het daarom niet behoorlijk dat de officier van justitie gebruik had gemaakt van zijn bevoegdheid om het voertuig van de vader buiten gebruik te stellen. Deze had daarmee gehandeld in strijd met het evenredigheidsvereiste. De ombudsman deed de aanbeveling om het nadeel van de vader te compenseren als gevolg van de buitengebruikstelling en vernietiging van de auto. De minister volgde deze aanbeveling op en compenseerde de vader uit coulance.

1.2.10 Koninklijke Marechaussee

Taak

De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft vele taken. Een taak die er voor de burger uitspringt is de grensbewaking op luchthavens. De KMar inspecteert hier onder andere de reisdocumenten, spoort strafbare feiten op en verschaft (nood)reisdocumenten. Daarbij krijgt de KMar te maken met de eerste

opvang van asielzoekers die direct aan de grens asiel aanvragen. De KMar vervult in dit verband meerdere taken op grond van de vreemdelingenwetgeving.

Daarnaast is de KMar belast met de uitvoering van verschillende politietaken en verleent de KMar op verzoek bijstand aan de politie bij de handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten. Zo kan de KMar desgevraagd haar mobiele eenheden inzetten. Tevens is de KMar belast met de uitvoering van diverse beveiligingstaken. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de KMar.

Klachten

De tendens dat de Nationale ombudsman over de jaren heen steeds minder klachten over de KMar ontvangt heeft in 2010 doorgezet. In 2010 ontving de Nationale ombudsman negentien klachten over de KMar. Dat waren er minder dan in 2009, waarin de Nationale ombudsman 24 klachten ontving. De meeste klachten hadden betrekking op de luchthaven Schiphol, waar de KMar dagelijks duizenden burgercontacten heeft.

Werkwijze

Van de 33 klachten die de Nationale ombudsman dit jaar heeft behandeld, werd één klacht ter interventie voorgelegd. In 21 gevallen werden verzoekers doorverwezen.

Schriftelijk onderzoek

Er zijn in 2010 elf rapporten uitgebracht. De onderwerpen in de rapporten lopen uiteen van klachten die zien op de omgang met vreemdelingen, de manier waarop de KMar zijn opsporings- en controle-taak uitvoert tot klachten over arbeidsconflicten.

In rapport 2010/267 klaagt een man van Algerijnse afkomst erover dat functionarissen van de KMar op luchthaven Schiphol met geweld vingerafdrukken hebben afgenomen, waardoor zijn beenprothese kapot is gegaan. Functionarissen van de KMar moesten in opdracht van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) vingerafdrukken afnemen voor het aanvragen van een tijdelijk reisdocument. De man weigerde zijn medewerking omdat er al eerder vingerafdrukken zijn afgenomen. De vingerafdrukken werden door vier KMar-medewerkers met geweld, waaronder de aanleg van boeien, afgenomen. Dit alles leidde niet tot bruikbare afdrukken. De Nationale ombudsman oordeelde dat de KMar met het afnemen van vingerafdrukken zonder dat de noodzaak daartoe duidelijk was, had gehandeld in strijd met het verbod van misbruik van bevoegdheid.

In rapport 2010/252 klaagde een asielzoeker erover dat documenten van hem door de KMar ten onrechte en buiten hem om teruggestuurd waren naar het consulaat van zijn land van herkomst. De asielaanvraag van de man werd afgewezen en daarom zou hij Nederland worden uitgezet. De man diende hierop een klacht tegen Nederland in bij het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties. Op verzoek van dit comité zette Nederland de man niet uit. Enkele maanden later zag een functionaris van de KMar dat de KMar nog steeds in het bezit was van de documenten van de man. Nadat deze ambtenaar contact had gehad met een ambtenaar van de DT&V stuurde zij de documenten naar het consulaat van het land van herkomst van de man. De Nationale ombudsman

was van oordeel dat de KMar en de DT&V hiermee niet zorgvuldig genoeg waren omgegaan met documenten van verzoeker, waardoor zij handelden in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

Rapport 2010/156 gaat over de taak die de KMar uitvoert in het kader van Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). Een man klaagde erover dat de KMar hem regelmatig selecteerde voor controle wanneer hij de Belgisch-Nederlandse grens passeert. De man woont in België en werkt in Nederland. Hij meende dat deze selectie gebeurde op grond van zijn donkere huidskleur. Omdat de Nationale ombudsman klachten over discriminatie zeer ernstig neemt hebben medewerkers van de Nationale ombudsman MTV-controles ter plaatse bijgewoond om te zien hoe de KMar de selectie maakt. Gezien de hoge snelheid waarmee het verkeer voorbijraast, is het vrijwel uitgesloten om de huidskleur van de passagiers waar te nemen. Het is dan ook niet aannemelijk dat huidskleur een rol heeft gespeeld bij de selectie van de man. De klacht over discriminatie werd ongegrond verklaard.

In 2006 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit over de 100%-controle op Schiphol. Bij de uitvoering van de 100%-controle zijn de douane, de KMar en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) betrokken. De ombudsman concludeerde dat er sinds de invoering van de controle al vele verbeteringen hadden plaatsgevonden, maar hij signaleerde ook knelpunten: zo was de bejegening van de aangehouden reizigers die onschuldig werden bevonden onder de maat en was ook de interne klachtbehandeling onvoldoende. De Nationale ombudsman adviseerde integrale klachtbehandeling. Daarnaast oordeelde hij dat een deel van de overlast kon worden weggenomen als het scanapparaat op Schiphol zou staan. De klachten die de ombudsman ook na 2006 ontving zijn onderzocht. Het resultaat is gepubliceerd in rapport 2010/174. De klachten in dit rapport hebben gemeen dat een controle via de scan niet mogelijk was vanwege medische redenen, of dat de resultaten onduidelijk of niet bruikbaar waren. Reizigers die een scan ondergaan en geen bolletjes hebben geslikt, ondervinden een oponthoud van hooguit een uur. Reizigers die om medische redenen niet door de scan kunnen (zoals zwangere vrouwen), moeten hun onschuld aantonen door driemaal schone ontlasting te produceren. Deze aanpak wordt als vernederend ervaren. Uit het onderzoek blijkt dat de reizigers stress hebben ervaren en hebben geleden onder deze situatie. De Nationale ombudsman oordeelde dat de DJI en de KMar tekort zijn geschoten in de behandeling van de verdachten. Hiermee is gehandeld in strijd met het vereiste van bijzondere zorg. Aan de verantwoordelijke ministers (Defensie, Veiligheid en Justitie en Financiën) deed hij de aanbeveling te voorzien in voldoende toiletvoorzieningen en begeleidingscapaciteit. Tevens deed de ombudsman de aanbeveling de vier verzoekers een gepaste compensatie aan te bieden voor het aangedane leed. De betrokken ministers hebben inmiddels laten weten de aanbevelingen te zullen opvolgen.

1.2.11 Gerechtsdeurwaarders

Taak

De gerechtsdeurwaarder ondersteunt de uitvoering van de rechtspraak. Hij zorgt er bijvoorbeeld voor dat de dagvaarding wordt uitgebracht en dat een vonnis aan de gedaagde partij wordt betekend. Ook kan hij ter uitvoering van een vonnis beslag leggen op salaris of zaken of kan hij een woning ontruimen. Dit zijn de zogenoemde ‘ambtshandelingen’ die een gerechtsdeurwaarder verricht. De ambtshandelingen en de tarieven zijn vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen

gerechtsdeurwaarders. Daarnaast verrichten de meeste gerechtsdeurwaarders als ondernemers ook ‘niet-ambtshandelingen’. Zo geven zij bijvoorbeeld juridische adviezen en ondersteunen ze schuldeisers met incassodiensten. Dit kunnen particuliere schuldeisers zijn, maar ook de overheid kan deurwaarders inzetten voor de inning van vorderingen. Zo zet de Dienst Uitvoering Onderwijs deurwaarders in en maakt het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen gebruik van deurwaarders bij de inning van partner- en kinderalimentatie.

De wet regelt het toezicht op gerechtsdeurwaarders. De Kamer voor Gerechtsdeurwaarders oefent tuchtrechtspraak uit over gerechtsdeurwaarders. De Kamer is gevestigd bij de rechtbank van Amsterdam. De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders heeft een verordenende bevoegdheid. Dat wil zeggen dat zij voor de beroepsgroep verordeningen, beroeps- en gedragsregels kan maken. Alle gerechtsdeurwaarders moeten zich hieraan houden.

Klachten

Iemand met een klacht over een ambtshandeling heeft de keuze de klacht voor te leggen aan de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders of aan de Nationale ombudsman. De behandeling van de klacht door de Kamer is van tuchtrechtelijke aard. Als de Kamer na behandeling de klacht gegrond acht, dan kan zij de gerechtsdeurwaarder een maatregel opleggen. De maatregel kan zijn: een berisping, een geldboete, schorsing voor een bepaalde periode of, in het ergste geval, ontzetting uit het ambt. De Kamer kan de klacht ook ongegrond verklaren. De klager kan tegen de beslissing van de Kamer in beroep gaan bij het Gerechtshof te Amsterdam.

De laatste jaren is er een toename van het aantal klachten dat bij de Nationale ombudsman wordt ingediend over deurwaarders. Door de crisis lijken meer burgers met financiële problemen te kampen te hebben en daardoor met de deurwaarder te maken te krijgen. Waren er in 2009 nog 36 klachten over deurwaarders, in 2010 was dit aantal gestegen naar 62 klachten. Veel van deze klachten hadden betrekking op beslaglegging (waaronder de berekening van de beslagvrije voet) en onduidelijkheid over in rekening gebrachte kosten.

De Nationale ombudsman ziet het als zijn taak klagers ook te wijzen op de mogelijkheid van een tuchtrechtelijke aanpak van hun klacht. Een deel van de klachten werd daarom op verzoek van de klager alsnog doorgestuurd naar de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders. De overige klachten werden in behandeling genomen. Van deze klachten bleek een deel niet te gaan over ambtshandelingen van de deurwaarder maar over zijn andere werkzaamheden, waardoor de Nationale ombudsman verzoekers na uitleg eveneens moest doorverwijzen.

Werkwijze

Interventie

Zes zaken werden door de Nationale ombudsman met een interventie opgelost. Een voorbeeld van een geslaagde interventie was die van een man bij wie op het overgrote deel van zijn loon beslag was gelegd in verband met een openstaande vordering. Hij hield nauwelijks geld over om van te leven. Bij de berekening van de beslagvrije voet was de door de man verstrekte informatie niet

meegenomen. Op verzoek van de Nationale ombudsman vond een herberekening plaats, waardoor het probleem was opgelost.

Schriftelijk onderzoek

In 2010 bracht de Nationale ombudsman één rapport uit (2010/261). Het betrof een klacht van iemand die een nog openstaande vordering in termijnen via de deurwaarder moest betalen. Ondanks zijn betalingen werd de hoofdsom nauwelijks kleiner. Dit kwam volgens hem doordat de deurwaarder zijn betalingen steeds op de voor zijn kantoor meest voordelige wijze in mindering bracht op de hoofdsom. Uit het onderzoek bleek dat de deurwaarder de betalingen afboekte op de totale vordering, inclusief de bijkomende kosten en dus niet alleen op de hoofdsom. Deze aanpak was geheel conform de wet. De Nationale ombudsman achtte de klacht dan ook niet gegrond. Wel merkte de Nationale ombudsman op dat de deurwaarder tekort was geschoten in het tussentijds informeren van de man over de stand van zaken.

1.2.12 Dienst Wegverkeer

Taak

De Dienst Wegverkeer (RDW) is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor overheids-taken rond voertuigen. De wettelijke basis hiervoor ligt in de Wegenverkeerswet 1994. De kerntaken van de RDW zijn toelating, toezicht en controle, registratie en informatieverstrekking, en document-afgifte. In het kader van deze kerntaken ziet de RDW erop toe dat voertuigen aan (Europese) veiligheids- en milieueisen voldoen. De RDW is hiermee de Nederlandse keuringsinstantie voor toelating van voertuigen op de openbare weg en geeft ook de kentekens uit voor deze voertuigen.

De RDW ziet tevens toe op de veiligheid van voertuigen door middel van controle op de uitvoering van de Algemene Periodieke Kuring (APK) door keuringsstations. Ook zorgt de RDW voor erkenningen van de APK-keuringsstations. Verder is de RDW de beheerder van de basisregistratie voertuigen, het rijbewijsregister, het verzekeringsregister en het APK-register. Uit deze registers verstrekt de RDW informatie aan autoriteiten in binnen- en buitenland en faciliteert hiermee de bestrijding van voertuigcriminaliteit en de controle van voertuiggebonden verplichtingen (zoals de APK-plicht en de verzekeringsplicht voor wettelijke aansprakelijkheid (WA)). In dit verband worden binnen de overheid gegevens uitgewisseld met onder meer het Centraal Justitieel Incassobureau, het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie, de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), gemeenten (de gemeentelijke basisadministratie) en de Kamers van Koophandel. Ten slotte is de RDW belast met de afgifte van bepaalde rijbewijzen.

Klachten

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 123 klachten over de RDW. Ten opzichte van 2009 is het aantal ongeveer gelijk gebleven (2009: 117 klachten). Er werden 58 klachten (waaronder een aantal uit 2009) in behandeling genomen. In 46 gevallen vond er een interventie plaats. Over twee klachten werd een rapport uitgebracht.

Ter voorkoming van klachten, en naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman, paste de RDW haar werkwijze aan.

Evenals in 2009 vond er in 2010 weer een 100%-handhaving plaats op de APK- en de WA-verzekeringsplicht met betrekking tot tenaamstellingen van vóór 1995. Ter verbetering van de serviceverlening schreef de RDW eind 2009 circa 30.000 kentekenhouders aan. Men werd gewezen op de voertuiggebonden APK-plicht en de WA-verzekeringsplicht. Mocht het betreffende voertuig niet meer in bezit zijn, dan werd men in de gelegenheid gesteld dit vóór de registercontrole bij de RDW kenbaar te maken. Naar aanleiding van eerdere rapporten van de Nationale ombudsman over de 100%-handhaving in 2009 wilde de RDW door deze informatieverstrekking voorkomen dat kentekenhouders pas zouden reageren in de fase van de handhaving en de oplegging van boetes. Eind maart 2010 liet de RDW weten dat deze mailing in een aantal gevallen had geleid tot correcties in het kentekenregister.

De RDW deelde de Nationale ombudsman mee dat van oktober tot en met december 2010 alle kentekenhouders zonder een geldige WA-verzekering zouden worden aangeschreven. Deze actie vond plaats in het kader van de toekomstige ‘vermuldering’ van artikel 30, tweede lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) en de 100%-handhaving. Het ‘vermulderen’ houdt in dat de WA-verzekeringsplicht, die nu nog strafrechtelijk wordt gehandhaafd, net als de APK-plicht onder de werking wordt gebracht van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). De oplegging en inning van boetes zal dan via de administratiefrechtelijke weg verlopen. De RDW liet aan het einde van 2010 weten dat hij weinig klachten had ontvangen over de 100%-handhaving op de APK- en WA-plicht. Ook bij de Nationale ombudsman werden hierover niet merkbaar meer klachten ingediend.

Werkwijze

Interventie

De klachten over de RDW die voor interventie in aanmerking kwamen, legde de Nationale ombudsman telefonisch of per e-mail voor aan de contactpersoon van de RDW met een verzoek om een toezegging, een oplossing of toepassing van coulance. Dit leidde in het merendeel van de gevallen tot een oplossing of een toezegging en in overige gevallen tot verduidelijking van de toepasselijke regelgeving. In al deze gevallen beëindigde de Nationale ombudsman de klachtbehandeling zonder het uitbrengen van een rapport. In het algemeen reageerde de RDW adequaat op interventies en verzoeken om informatie. Er is op dit punt sprake van een goede samenwerking tussen de Nationale ombudsman en de RDW. Ruim 55 klachten – een substantieel aantal, net als in 2009 – gingen over boetes voor het niet WA-verzekerd en/of niet APK-gekeurd zijn van een voertuig. Volgens het kentekenregister stond het kenteken nog op naam van de betrokkene, terwijl het voertuig volgens diegene al jaren niet meer in zijn bezit was. Een aantal van deze mensen had vele jaren niets van de RDW gehoord. Sommigen hadden wel een of meer boetebeslissingen ontvangen, maar hadden deze om diverse redenen niet aangevochten via een bezwaar- en beroepsprocedure. Anderen hadden dit wel gedaan, maar van de rechter uitstel gekregen om de kwestie bij de RDW in orde te brengen. Voor ongeveer 35 van deze

klachten over boetes heeft de Nationale ombudsman de RDW via interventie gevraagd om de zaken te beoordelen op hun schrijnendheid. In de gevallen die als schrijnend werden beoordeeld, heeft de RDW voor nog openstaande boetes correctieverzoeken ingediend bij het CJIB en/of de CVOM, en, indien relevant, de Belastingdienst benaderd. In een meerderheid van de gevallen bleek de RDW hiertoe bereid. In een aantal gevallen wees de RDW dit verzoek af, bijvoorbeeld als betrokkenen heel lang geen actie hadden ondernomen om een en ander recht te zetten ondanks berichtgeving van de RDW en men ook geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar en eventueel beroep in te stellen tegen de opgelegde boetes.

Schriftelijk onderzoek

In 2010 heeft de Nationale ombudsman twee rapporten over de RDW uitgebracht.

De klacht in het eerste rapport ging over het feit dat de RDW aan de erven van een kentekenhouder geen brief had gestuurd waarin werd gewezen op de vervaldatum van de APK-keuring van de auto van de overledene. De erven voelden zich hierdoor benadeeld ten opzichte van nog in leven zijnde kentekenhouders. De Nationale ombudsman oordeelde dat de RDW vanuit het oogpunt van actieve en adequate informatieverstrekking uit eigen beweging de erven erop had kunnen wijzen dat de auto tijdig een APK diende te ondergaan. De RDW was het eens met deze conclusie en heeft besloten de APK-herinneringsbrief voortaan ook naar de erven van overleden kentekenhouders te sturen. Ook zal de RDW in deze brief wijzen op de overige wettelijke plichten (WA-verzekering en motorrijtuigenbelasting), zolang het kenteken nog niet op een nieuwe eigenaar is overgeschreven. *Rapport 2010/074*

Het tweede rapport betrof een klacht over de informatie die de RDW had verstrekt over de medische keuring bij verlenging van het rijbewijs. De burger vond dat de informatie in de brief van de RDW onvolledig was en dat hij daardoor onnodige kosten had gemaakt voor een keuring door een arbo-arts. Dat onderzoek bleek naderhand overbodig, toen het CBR nog een tweede onderzoek door een medisch specialist nodig achtte. De Nationale ombudsman concludeerde dat de RDW in deze zaak onvoldoende actief en adequaat informatie had verstrekt. Weliswaar was de concepttekst van de brief van de RDW afkomstig van het CBR, toch was de RDW verantwoordelijk voor de informatie in de brieven. De RDW heeft de informatietekst op de achterzijde van de brief inmiddels aangepast. *Rapport 2010/143*

Contacten

Eind 2009 heeft de Nationale ombudsman een congres georganiseerd met de titel 'De burger in de ketens'. Hieruit is een samenwerkingsverband ontstaan tussen de ketenpartners die te maken hebben met de voertuigverplichtingen, te weten de RDW, het CJIB, de CVOM, de Belastingdienst en de politie. De ketenpartners hebben in 2010 regelmatig met elkaar overlegd, met het doel een integrale aanpak te ontwikkelen voor burgers die binnen de voertuigketen hun problemen niet kunnen oplossen en in een mogelijk schrijnende situatie terecht zijn gekomen. In 2010 heeft de Nationale ombudsman driemaal ambtelijk overleg gehad met medewerkers van de ketenpartners. Er is een steeds betere samenwerking en daarmee samenhangende afstemming ontstaan tussen de ketenpartners onderling en tussen de ketenpartners en de Nationale ombudsman.

Op de op 14 oktober 2010 gehouden contactpersonenbijeenkomst op het Bureau Nationale ombudsman is gesproken over het verbeteren van de dienstverlening binnen de overheid en de positieve ontwikkelingen die de Nationale ombudsman op dit punt signaleert. Op deze bijeenkomst heeft een vertegenwoordiger van de RDW in dit kader een korte uiteenzetting gegeven over de ontwikkeling van de samenwerking binnen de voertuigketen.

1.2.13 Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

Taak

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) is een privaatrechtelijke stichting die namens de minister van Infrastructuur en Milieu taken uitvoert op het gebied van verkeersveiligheid. Tot de werkzaamheden van het CBR behoren onder meer het beoordelen van de rijvaardigheid, vakbekwaamheid en geschiktheid van bestuurders van personenauto's, motoren, bromfietsen, vrachtwagens, bussen, vliegtuigen en binnenvaartschepen. Het beoordelen van de geschiktheid gebeurt onder meer in de eigenverklaringsprocedure. In die procedure beoordeelt het CBR de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van mensen om een motorrijtuig te besturen. Verder neemt het CBR theorie-examens af bij bromfietzers en neemt theorie- en praktijkexamens af voor motorrijders en automobilisten. In 2010 is daar het bromfiets- en brommobielpraktijkexamen en het faalangstexamen bij gekomen. Ook neemt het CBR beroepsexamens af voor professionals in het wegvervoer, de binnenvaart en de logistiek, evenals theorie-examens voor vliegers.

Het CBR heeft in 2010 een langdurige reorganisatie afgerond met als doel de prestaties te verbeteren, de klantgerichtheid te vergroten en de relatie met de minister van Infrastructuur en Milieu verder te professionaliseren. Het CBR is daarmee van een regio- en divisiestructuur naar een procesgerichte organisatie met centrale ondersteuning gegaan en bestaat sinds 3 mei 2010 uit de volgende divisies:

- ▶ Theorie: de afname van theorie-examens voor particulieren en professionals;
- ▶ Rijvaardigheid: de ontwikkeling en afname van examens voor particulieren;
- ▶ Vakbekwaamheid (CCV): de ontwikkeling en afname van praktijkexamens voor professionals;
- ▶ Rijgeschiktheid (Medisch en Vorderingen): onderzoek naar de rijgeschiktheid en/of rijvaardigheid.

Vooral de procedures van de divisie Rijgeschiktheid kunnen ingrijpende gevolgen voor mensen hebben, omdat zij er (tijdelijk) hun rijbewijs mee kunnen kwijtraken.

Sinds 3 mei 2010 heeft het CBR een landelijke klantenservice, waar relaties en klanten van het CBR terecht kunnen met al hun vragen.

Klachten

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 240 klachten over het CBR. Het aantal klachten is daarmee gedaald ten opzichte van 2009 (302 klachten). Ongeveer 80% van de behandelde klachten in 2010 nam de Nationale ombudsman niet in onderzoek. Redenen daarvoor waren bijvoorbeeld omdat de klacht over wet- en regelgeving ging of over de inhoud van een besluit, maar ook omdat de klacht nog niet was ingediend bij het CBR zelf of omdat het CBR de klacht inmiddels had opgelost.

Wel constateert de Nationale ombudsman in het laatste kwartaal van 2010 een stijging van het aantal klachten. De Nationale ombudsman zal deze ontwikkeling in 2011 nauwlettend volgen.

De klachten die wel door de Nationale ombudsman in behandeling zijn genomen, gingen merendeels over de behandelingsduur van aanvragen in het kader van de eigenverklaringprocedure. De Nationale ombudsman constateert dat het aantal klachten over de behandelingsduur van deze aanvragen is verminderd ten opzichte van 2009. Eind 2010 is overigens de regelgeving aangepast, onder meer om onnodig lange doorlooptijden binnen de eigenverklaringprocedure zoveel mogelijk te voorkomen. In de wet zijn nu beslistermijnen vastgesteld voor de verschillende stappen binnen de eigenverklaringprocedure. Deze procedure roept nog steeds veel vragen op bij mensen, met name over de medische keuring. Het CBR heeft de wettelijke bevoegdheid om iemand te laten keuren door een door het CBR aangewezen, onafhankelijke specialist voor het verkrijgen van een advies over de rijgeschiktheid. Dit kan bijvoorbeeld een neuroloog, internist of psychiater zijn.

Het CBR heeft in 2009 maatregelen getroffen om de reserveringstermijnen voor de praktijkexamens laag te houden. De Nationale ombudsman constateert dat deze maatregelen hun vruchten hebben afgeworpen. Een kandidaat kan nu gemiddeld binnen zeven weken zijn eerste examen afleggen en binnen vijf weken zijn herexamen. De Nationale ombudsman ontvangt nu geen klachten meer over de reserveringstermijnen voor praktijkexamens.

Werkwijze

Interventie

In 2010 heeft de Nationale ombudsman 34 interventies gepleegd. Dit gebeurde vooral bij klachten over de behandelingsduur van de eigenverklaringprocedure. Het CBR werd gevraagd naar informatie over de behandelingsduur en de mogelijkheden om de afhandeling te bespoedigen. Het CBR was, waar mogelijk, bereid om medewerking te verlenen en tot een oplossing te komen.

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van zeven klachten over het CBR een rapport uitgebracht. De belangrijkste worden hier beschreven.

In rapport 2010/301 merkt de Nationale ombudsman onder meer op dat het CBR niet heeft voldaan aan de norm van zijn eerdere rapport (2009/019). In dat rapport had de Nationale ombudsman geoordeeld dat de eigenverklaringprocedure zo kort mogelijk, doch uiterlijk vier maanden mag duren. Het CBR had in dit geval de procedure wel binnen de vier maanden afgerond. Het had echter niet voortvarend genoeg gehandeld in de stadia waarvoor het zelf verantwoordelijk is en waarop het zelf invloed kan uitoefenen. Veel burgers zijn voor hun dagelijkse mobiliteit aangewezen op een rijbewijs. De Nationale ombudsman vindt het daarom belangrijk dat de behandelingsduur bij het verlengen ervan zo kort mogelijk is.

In rapport 2010/082 heeft de Nationale ombudsman het CBR de aanbeveling gedaan om de klachtenverordening en mandaatregeling aan te passen. Het CBR had de klacht van verzoeker over

de divisie Vorderingen behandeld volgens de interne klachtenverordening. Hierin was bepaald dat bij klachten over de divisie Vorderingen de klachtencommissie bestond uit twee medewerkers van de divisie. De eindverantwoordelijkheid voor deze klachtenregeling lag bij het hoofd van de divisie, die blijkens de mandaatregeling ook beslissingen nam in de vorderingsprocedure. De Nationale ombudsman concludeerde dat met deze werkwijze de schijn van partijdigheid bij de behandeling van klachten niet kon worden vermeden. Het CBR heeft de aanbeveling opgevolgd en de samenstelling van de klachtencommissie gewijzigd.

De Nationale ombudsman heeft in 2010 ook een klacht ontvangen over een nieuwe taak van het CBR, namelijk het faalangstexamen. Over deze klacht is een rapport uitgebracht. Het faalangst-examen is, na een proefperiode van een jaar, per 1 juni 2010 definitief door het CBR ingevoerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het faalangstexamen is een praktijkexamen dat speciaal is bedoeld voor mensen met faalangst voor het rijexamen. De kandidaten moeten aan dezelfde rijvaardigheidseisen voldoen als bij een regulier praktijkexamen, maar de inrichting van het examen verschilt op een paar punten van een regulier rijexamen. Zo kan de kandidaat tijdens de examenrit zelf een time-out aanvragen als bijvoorbeeld de spanning teveel wordt. Ook kan de rijexaminator beslissen tot een time-out. Verzoekster klaagde er onder meer over dat zij haar faalangstexamen als een regulier examen had ervaren. De Nationale ombudsman overwoog dat de examinerator haar niet duidelijk had geïnformeerd over de mogelijkheid om een time-out aan te vragen. Daarnaast was het uitslagformulier van het examen niet op de juiste manier ingevuld. Verzoekster had na het faalangstexamen drie extra rijlessen genomen en haar rijbewijs alsnog behaald via een regulier examen. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om verzoekster tegemoet te komen in de helft van de examenkosten bij de rijsschool voor het faalangstexamen en de helft van de kosten van de drie extra rijlessen. *Rapport 2010/322*

Contacten

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben eind 2010 een werkbezoek afgelegd aan het CBR. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de nieuwe organisatie, de behandeling van klachten over het CBR en over het onderhouden van de onderlinge contacten.

1.2.14 College voor zorgverzekeringen

Taak

Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) is een zelfstandig bestuursorgaan met advies- en uitvoeringstaken op het gebied van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Nationale ombudsman heeft in 2010 alleen klachten over het CVZ ontvangen die betrekking hadden op de uitvoering door het CVZ van twee regelingen: de buitenlandregeling Zvw en de wanbetalersregeling Zvw.

Sinds 1 januari 2006 int het CVZ de Zvw-bijdrage bij ongeveer 72.000 mensen die in het buitenland wonen en die uit Nederland hun pensioen of uitkering ontvangen. Zij zijn voor hun ziektekosten verzekerd op grond van de zorgverzekering van het woonland en moeten daarvoor een inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage betalen aan het CVZ.

Het CVZ heeft er vanaf 1 september 2009 de taak bij gekregen om onbetaalde zorgpremies onder dwang te innen bij werkgevers en uitkeringsinstanties. Met deze ‘wanbetalersregeling Zvw’ wil de overheid het aantal mensen terugdringen dat wel verzekerd is, maar een achterstand heeft in het betalen van de zorgpremie van zes maanden of meer. Op 1 september 2009 bedroeg het aantal wanbetalers ongeveer 300.000. Zorgverzekeraars hebben deze groep tot 1 september 2010 aangeschreven en aangemaand om ofwel hun premieachterstand te betalen, ofwel daarvoor een betalings- of schuldregeling te treffen. Degenen die niet aan dit verzoek voldeden werden door zorgverzekeraars als wanbetaler aangemeld bij het CVZ. Het CVZ heeft vervolgens de taak om de zorgpremie plus een bestuursrechtelijke boete van 30% te vorderen.

Klachten

In 2010 kwamen er in totaal 394 klachten binnen over het CVZ. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2009 (155). 355 van de behandelde klachten gingen over de vaststelling en inning door het CVZ van de buitenlandbijdrage Zvw. Dertig klachten betroffen de uitvoering van de wanbetalersregeling.

De buitenlandregeling Zvw is ingewikkeld en veel Nederlanders in het buitenland zijn hierover slecht geïnformeerd. Voor informatie en antwoorden op hun vragen zijn zij vooral aangewezen op het CVZ. Sinds 2006 ontvangt de Nationale ombudsman veel klachten van burgers over de matige tot slechte kwaliteit van de dienstverlening door het CVZ op dit gebied. Ook in 2010 ontving de ombudsman veel klachten over de lange wachttijden aan de telefoon en over de slechte, late of ondeskundige beantwoording van vragen, klachten en bezwaarschriften. Opnieuw bleek daarmee hoezeer de dienstverlening van het CVZ nog steeds tekortschoot. Het CVZ heeft nog steeds niet de omslag kunnen maken naar een stabiele, publieksgerichte overheidsinstantie.

Naar aanleiding van deze klachten zond de Nationale ombudsman het CVZ in mei 2010 een brief, waarin hij zijn bezorgdheid uitsprak over de tekortschietende dienstverlening aan de burger. Het CVZ gaf in zijn reactie op deze brief onder andere aan dat het de intentie had zijn dienstverlening aan de burger te verbeteren, maar dat het slechts beperkte financiële middelen had om dit te bereiken. Deze weinig geruststellende signalen vormden aanleiding voor de Nationale ombudsman om op 2 juli 2010 een vervolgbrief te sturen aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Hij uitte daarin bovendien zijn zorg over de achterstanden in de behandeling van bezwaarschriften en over het voornemen van het CVZ om de capaciteit van het callcenter in september 2010 te verkleinen. In september bleek dat het CVZ dit laatste plan had laten varen. De minister van VWS antwoordde eind november 2010 dat zij de uitvoering van de Zvw-buitenlandtaak van het CVZ gaat evalueren en gaat bezien welke structurele verbeteringen in de uitvoering kunnen worden doorgevoerd. De Nationale ombudsman zal gehoord worden in de evaluatiefase.

In de periode van maart tot en met september 2010 verzond het CVZ ongeveer 104.000 definitieve jaarafrekeningen over 2006 en 2007. Dit zorgde bij een deel van de belanghebbenden voor een onaangename financiële verrassing: zij moesten over twee kalenderjaren flink bijbetalen, niet zelden

een bedrag van enkele duizenden euro's. Deze verrassing was extra groot voor de circa 40.000 mensen die sinds 2006 nooit een voorlopige jaarafrekening van het CVZ hadden ontvangen.

Een groot aantal belanghebbenden (12%) diende een bezwaarschrift in tegen beschikkingen van het CVZ. Dit leidde bij het CVZ tot een enorme werkvoorraad bezwaarschriften en een lange behandelingsduur. Degenen die bezwaar indienden moesten daardoor lang wachten op de beslissing op bezwaar; men werd verzocht het verschuldigde alvast te betalen. Het CVZ wees pas vanaf oktober 2010 actief op de mogelijkheid van een betalingsregeling. De Nationale ombudsman heeft onderzoek ingesteld naar deze gang van zaken en naar de voorlichting over, en de toereikendheid van, de aangeboden betalingsregeling. Dit rapport verschijnt in de eerste helft van 2011. Veel burgers klaagden over het feit dat het CVZ te laat was met zijn definitieve jaarafrekeningen. Men vroeg zich af of dat zomaar kon. In het antwoord op deze klachten wees het CVZ erop, dat de wet geen sanctie stelt op een te late jaarafrekening.

In 2010 is de achterstand van het CVZ in de verzending van de voorlopige jaarafrekeningen 2008 en 2009 verder opgelopen en hield het CVZ zich niet aan de wettelijke termijnen. Het CVZ gaf voorrang aan de verzending van de definitieve jaarafrekeningen 2006 en 2007 (zie hiervoor) en wees er daarnaast op dat de Belastingdienst de noodzakelijke inkomensgegevens nog niet had aangeleverd.

Een ander deel van de klachten betrof de wanbetalersregeling. Soms was de burger het er niet mee eens dat de zorgverzekeraar hem als wanbetaler had aangemeld bij het CVZ. Omdat deze klachten betrekking hebben op de zorgverzekering – een privaatrechtelijke overeenkomst tussen verzekeringnemer en zorgverzekeraar – kan de Nationale ombudsman deze klachten niet behandelen. De Nationale ombudsman verwees burgers met deze klachten door naar de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen of naar de kantonrechter. De klachten over de wanbetalersregeling die de Nationale ombudsman wel in behandeling kon nemen, gingen alle over de trage terugbetaling door het CVZ van de ten onrechte ingevorderde bestuursrechtelijke premie.

Werkwijze

Interventie

In 151 gevallen heeft de Nationale ombudsman via interventie een snelle oplossing bij het CVZ bepleit en meestal bereikt. In veel van deze gevallen had de burger (nog) geen antwoord op zijn vraag of klacht gehad en riep deze daarom de hulp in van de Nationale ombudsman.

106 klachten heeft de Nationale ombudsman direct doorgestuurd naar het CVZ met het verzoek om binnen drie weken contact op te nemen met de betrokkene en binnen tien weken de klacht zo mogelijk op te lossen. Soms leverde dit een bevredigende oplossing op, maar in veel gevallen bleef men het oneens met de regelgeving of met de beslissing van het CVZ.

Schriftelijk onderzoek

In 2010 heeft de Nationale ombudsman drie rapporten uitgebracht over het CVZ.

In 151 gevallen heeft de Nationale ombudsman via interventie een snelle oplossing bij het CVZ bepleit en meestal bereikt.

Het eerste rapport betrof een klacht over de term ‘illegalen’ op de website van het CVZ. Het CVZ gebruikte deze term op zijn website om de doelgroep te omschrijven die valt onder een speciale zorgregeling voor vreemdelingen. De klager vond dat deze term een negatieve lading heeft in het maatschappelijk verkeer en stigmatiserend werkt. Het CVZ erkende dat het met de term ‘illegalen’ de doelgroep niet juist omschreef maar wilde een duidelijk herkenbare term gebruiken op zijn website. De Nationale ombudsman was het eens met verzoekster. De term ‘illegalen’ dient naar zijn oordeel alleen te worden gebruikt voor vreemdelingen die als ‘illegaal’ kunnen worden aangemerkt. Voor de rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen dient het CVZ een andere term, ‘onverzekerbare vreemdeling’, te hanteren. Hij deed het CVZ de aanbeveling om zijn website op dit punt aan te passen en dit onderscheid in terminologie ook toe te passen in de rest van de informatievoorziening over deze speciale zorgregeling. Het CVZ heeft deze aanbeveling opgevolgd. *Rapport 2010/132*

Het andere rapport behandelde een klacht over de uitvoering van de wanbetalersregeling. Een zorgverzekeraar had een verzekerde bij het CVZ aangemeld als wanbetaler en een maand daarna weer afgemeld. Het CVZ betaalde de ten onrechte geïnde bestuursrechtelijke premie na vijftien weken terug. Uit het onderzoek bleek dat het CVZ vanaf januari 2011 de terugbetalingstermijn zou terugbrengen naar negen weken. De Nationale ombudsman verklaarde de klacht gegrond. Hij deed het CVZ onder andere de aanbeveling om de terugbetaaltermijn terug te brengen naar vier weken. Hij overwoog dat – als het CVZ in staat is binnen enkele weken na aanmelding tot invordering over te gaan – de burger ook mag verwachten dat het CVZ binnen enkele weken terugbetaalt. *Rapport 2010/354*

Verwijzing

Veel klachten over het CVZ (123) konden worden afgehandeld door informatie te verstrekken ofwel door te verwijzen. Het ging vooral om mensen die het niet eens waren met de jaarafrekening Zvw-buitenland en hiertegen al bezwaar hadden ingediend.

Contacten

De ombudsman heeft in 2010 enkele malen overleg gehad met het CVZ. Belangrijkste onderwerpen van gesprek waren enerzijds de knelpunten in de dienstverlening en informatievoorziening en anderzijds de achterstanden in de verzending van de jaarafrekeningen. De ombudsman heeft het CVZ geïnformeerd over zijn rapport met de vereisten voor een begrijpelijke beslissing (2010/085). Ook heeft hij het CVZ in contact gebracht met het CAK, dat met dezelfde organisatorische problemen zat als het CVZ nu.

1.2.15 Centrum indicatiestelling zorg

Taak

Het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) is de landelijke organisatie die de indicatiestelling voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten uitvoert. Jaarlijks ontvangt het CIZ circa een miljoen aanvragen. Het CIZ heeft als wettelijke taak te beoordelen of een burger in aanmerking komt voor AWBZ-zorg. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is zowel opdrachtgever als

subsidieverstrekker voor de indicatiestelling. Het CIZ stelt in een indicatiebesluit vast voor welke zorg iemand in aanmerking komt door de zorgbehoefte van de burger te toetsen aan de AWBZ-richtlijnen van het Ministerie van VWS. Zodra het CIZ het indicatiebesluit heeft afgegeven, eindigt de taak van het CIZ en is het vervolgens de taak van het zorgkantoor om de geïndiceerde zorg toe te kennen aan de burger.

Per 1 januari 2009 moest het CIZ gaan indiceren volgens nieuwe beleidsregels die gebaseerd waren op de pakketmaatregelen AWBZ. Deze pakketmaatregelen houden in dat de toelatingseisen voor de functie ‘begeleiding’ in de AWBZ zijn verscherpt. Hierdoor komen minder mensen in aanmerking voor deze zorgfunctie. Bij de invoering van deze pakketmaatregelen gold 2009 als overgangperiode. Bestaande indicaties voor ondersteunende en activerende begeleiding bleven geldig tot uiterlijk 1 januari 2010. Bijna 240.000 personen hebben in 2009 een nieuwe indicatie gekregen van het CIZ. Door een grote toename van het aantal bezwaarschriften is in 2009 en 2010 bij het CIZ een achterstand ontstaan in de afhandeling van de bezwaarschriften. Ongeveer 5.000 bezwaarschriften kon het CIZ niet binnen de wettelijke termijn afhandelen.

Klachten

De Nationale ombudsman ontving 49 klachten over het CIZ. In 2009 waren dit er 41. Er werden 35 klachten niet in onderzoek genomen. Het ging hierbij onder meer om klachten over de inhoud van beslissingen en klachten en signalen over de inhoud van de pakketmaatregelen. Op 15 januari 2010 besteedde de Ombudsman van de VARA in zijn tv-uitzending aandacht aan de gevolgen van de pakketmaatregelen AWBZ voor burgers. Mede naar aanleiding hiervan ontving de Nationale ombudsman enkele klachten en signalen.

De klachten die wel in behandeling werden genomen, gingen vooral over de lange behandelingsduur van bezwaarschriften door het CIZ. Ook klaagde men nog over de lange behandelingsduur van de indicatie-aanvraag door het CIZ.

Werkwijze

Interventie

De klachten die voor interventie in aanmerking kwamen, gingen vooral over de lange behandelingsduur van bezwaarschriften. De Nationale ombudsman legde deze klachten voor aan de landelijke klachtencoördinator van het CIZ. Het CIZ werd verzocht om spoedig een beslissing op het bezwaar te nemen én om de klachten over de lange behandelingsduur in behandeling te nemen. Het CIZ pakte deze interventieverzoeken voortvarend op. De klachtencoördinatoren van het CIZ namen telefonisch contact op met verzoekers, boden excuses aan voor de lange behandelingsduur en waar mogelijk lieten zij bezwaarschriften versneld afhandelen. Ook gaven zij uitleg over de redenen van vertraging van de afhandeling van de bezwaarschriften (de forse en snelle toename van het aantal bezwaarschriften naar aanleiding van de pakketmaatregelen).

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman bracht in 2010 twee rapporten uit over het CIZ.

Het eerste rapport (2010/006) ging over de bescherming van medische gegevens. Een voormalig werknemer van het CIZ diende een indicatieaanvraag in bij het CIZ. Ondanks dat zij verzocht had om hierbij grote discretie te betrachten, vernam zij dat de medische gegevens uit haar dossier in te zien waren voor haar ex-collega's van het CIZ. Vervolgens trok zij haar aanvraag weer in. Het CIZ stelde dat het geen wettelijke verplichting had en dat het ook praktisch ondoenlijk was om voor bepaalde personen de medische gegevens af te schermen. De ombudsman oordeelde echter dat de door het CIZ aangevoerde praktische bezwaren de schending van de persoonlijke levenssfeer niet konden rechtvaardigen. Het CIZ heeft de aanbeveling overgenomen. Het zou de aanvraag door een teamleider van een ander team laten behandelen, zodat er geen directe ex-collega's bij de aanvraag zouden worden betrokken. Tevens beloofde het CIZ te onderzoeken of het mogelijk was om in een nieuw ICT-systeem de privacy in dit soort gevallen wel te garanderen.

Het tweede rapport (2010/347) betrof de lange behandelingsduur van bezwaarschriften gericht tegen indicatiestellingen door het CIZ in de laatste zes maanden van 2009. De Nationale ombudsman startte een onderzoek uit eigen beweging naar aanleiding van een tiental klachten uit 2009 en 2010. De Nationale ombudsman stelde voorop dat het CIZ verantwoordelijk is voor een goed verloop van de bezwaarprocedure (zie ook rapport 2006/370 en rapport 2004/281). Dit betekent onder andere dat mensen tijdig een beslissing dienen te krijgen op hun bezwaarschrift. Hij stelde vast dat veel mensen erg lang op een beslissing hebben moeten wachten en dat het CIZ veel beslissingen op bezwaar niet tijdig heeft genomen. Dit betekent voor de burger een lange periode van onzekerheid over zijn recht op zorg. Dit klemte te meer voor mensen in een kwetsbare positie, waarbij het gaat om (duidelijkheid over) hun recht op zorg. De Nationale ombudsman concludeerde dat de organisatie van het CIZ niet voldoende flexibel was om tijdig en adequaat in te springen op de grote stroom van bezwaarschriften.

1.2.16 Zorgkantoren

Taak

De zorgkantoren zijn belast met de uitvoering van een groot deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Dit doen zij via mandaat en volmacht namens de gezamenlijke zorgverzekeraars. Er zijn in Nederland 32 regio's met elk een eigen zorgkantoor. De functie van zorgkantoor wordt per regio uitgevoerd door één zorgverzekeraar, de concessiehouder. In totaal zijn er negen concessiehouders. Dit brengt met zich mee dat een aantal zorgverzekeraars concessiehouder is voor meerdere zorgkantoren.

Een van de taken van de zorgkantoren is om mensen de zorg aan te bieden waar ze op grond van een indicatie recht op hebben. Daartoe koopt het zorgkantoor passende zorg in bij diverse zorgaanbieders. Met sommige zorgaanbieders sluit het zorgkantoor ook contracten af, waarin productieafspraken zijn vastgelegd. De rechthebbende kan vervolgens binnen het aanbod zelf kiezen van welke zorgaanbieder

hij zijn zorg wil krijgen. Wanneer er geen passende zorg beschikbaar is, regelt het zorgkantoor indien nodig passende overbruggingszorg.

Mensen die recht hebben op AWBZ-zorg kunnen behalve zorg in natura ook kiezen voor een persoonsgebonden budget (pgb). Het zorgkantoor verstrekt in dat geval een bepaald geldbedrag aan de rechthebbende, waarmee diegene zijn eigen zorg kan inkopen. Achteraf moet de rechthebbende de besteding van het budget verantwoorden. Het zorgkantoor controleert dan of de rechthebbende het budget heeft besteed aan zorg waarvoor hij is geïndiceerd.

Klachten

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 111 klachten over zorgkantoren. Dit is een ruime stijging ten opzichte van 2009. Toen ontving de Nationale ombudsman 62 klachten over zorgkantoren. De Nationale ombudsman heeft in 2010 71 klachten niet in onderzoek genomen. Het ging hier om klachten waarbij de Nationale ombudsman niet bevoegd was of het verzoek niet-ontvankelijk was. Deze klachten zond de ombudsman ter behandeling door naar het zorgkantoor of hij achtte de klachten kennelijk ongegrond.

De Nationale ombudsman heeft twee ontwikkelingen waargenomen die mogelijk hebben bijgedragen aan de toename van het aantal klachten in 2010. In de eerste plaats is het aantal pgb-aanvragen flink gestegen. Deze stijging was halverwege het jaar aanleiding voor de minister van VWS om tijdelijk geen pgb's meer te verstrekken. In de tweede plaats is vanaf 1 januari 2010 de pakketmaatregel AWBZ volledig van kracht geworden, waardoor een groep mensen geen recht meer had op een pgb of op een lager bedrag dan daarvoor. Op beide ontwikkelingen wordt hierna nader ingegaan.

Het grootste aantal ontvangen klachten over zorgkantoren had betrekking op de uitvoering van de pgb-regeling. Het ging hierbij voornamelijk om klachten over de hoogte van het toegekende budget en over de jaarafrekening. Een deel van deze klachten kon de Nationale ombudsman niet in behandeling nemen, omdat er sprake was van een voor bezwaar vatbare beslissing van het zorgkantoor. Uit een jaarafrekening blijkt of het zorgkantoor de verantwoording van het budget wel of niet heeft goedgekeurd. Is dit niet het geval, dan moet de budgethouder het budget geheel of gedeeltelijk terugbetalen. Sommige budgethouders hebben de aanvraag en het beheer van hun budget uitbesteed aan een bemiddelingsbureau. De Nationale ombudsman heeft een paar gevallen gezien waarbij de budgethouder een deel van het budget moest terugbetalen, omdat het bemiddelingsbureau failliet was gegaan of een fout had gemaakt. Ook is een aantal zaken bekend waarin budgethouders hun budget niet konden verantwoorden, omdat de zorgverlener er met het budget vandoor was gegaan.

Andere klachten over de pgb-regeling kon de Nationale ombudsman wel in behandeling nemen. Diverse mensen klaagden bijvoorbeeld over de behandelingsduur van hun aanvraag. Het zorgkantoor heeft volgens de wet maximaal acht weken om een pgb toe te kennen. Zelf hanteren de zorgkantoren een richtlijn van zes weken. Uit de ontvangen klachten blijkt dat deze termijnen niet altijd worden gehaald. Sommige budgethouders schieten daarom zelf de kosten voor de zorg voor in afwachting van het budget. Niet alle budgethouders hebben daar echter de financiële middelen voor.

Het is de bedoeling dat mensen met een pgb een deel van de zorg zelf betalen. De zorgkantoren brengen daarom een inkomensafhankelijke eigen bijdrage in mindering op het pgb. Sommige budgethouders betalen daarnaast ook een eigen bijdrage aan het CAK voor andere zorg op grond van de AWBZ of Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Bij deze samenloop gaat de inning van de eigen bijdrage door het CAK voor op die van het zorgkantoor. Het CAK stuurt per kwartaal een overzicht van de geïnde eigen bijdrage naar het zorgkantoor, waarna het zorgkantoor de eigen bijdrage voor het pgb naar beneden moet bijstellen. Deze procedure zorgt ervoor dat in sommige gevallen budgethouders tijdelijk meer eigen bijdrage betalen dan zij eigenlijk verschuldigd zijn. Over deze procedure heeft de ombudsman verschillende klachten ontvangen. Hij kon daarbij alleen beoordelen of het zorgkantoor de eigen bijdrage tijdig had aangepast.

De definitieve invoering van de zogenaamde AWBZ-pakketmaatregelen (zie ook paragraaf 1.2.15 Centrum indicatiestelling zorg) leidde ook tot een aantal klachten. Door deze bezuinigingsmaatregel is de AWBZ-functie ‘begeleiding’ ingeperkt. Minder mensen hebben nog recht op begeleiding. Ook brengt de maatregel met zich mee dat de aangeboden zorg van sommige zorgaanbieders per 1 januari 2010 niet meer valt onder de AWBZ en dus ook niet meer uit het pgb mag worden betaald. Aan het begin van het jaar was het niet helemaal duidelijk voor welke zorgaanbieders dit precies gold. Sommige budgethouders kregen in die periode een brief van het zorgkantoor met de mededeling dat zij hun budget niet meer mochten besteden bij hun huidige zorgaanbieder. In de loop van 2010 werd duidelijk dat de zorg van sommige zorgaanbieders uiteindelijk toch onder de AWBZ viel. Een aantal klachten is op deze manier vanzelf opgelost.

De minister van VWS kondigde in juni 2010 aan dat het pgb-subsidieplafond voor het lopende jaar was bereikt. Per 1 juli 2010 werden – behoudens een paar uitzonderingen – geen nieuwe pgb’s meer verstrekt. Mensen die al voor deze datum een indicatie hadden aangevraagd hadden in sommige gevallen nog recht op een pgb. De mensen die niet meer in aanmerking kwamen voor een pgb konden hun zorg wel in natura krijgen. De Nationale ombudsman ontving een aantal klachten als gevolg van deze pgb-stop. Enkele klachten gingen over de afwijzing van de aanvraag. Hiertegen konden men echter bezwaar maken bij het zorgkantoor. Ook kwam er een enkele klacht binnen over het uitblijven van een reactie van het zorgkantoor op de aanvraag.

Overige klachten over de zorgkantoren gingen onder andere over de telefonische dienstverlening. Verzoekers gaven aan dat zij moeilijk een ingang kunnen vinden bij het zorgkantoor. De callcenters kunnen slechts beperkte informatie verstrekken en het is niet altijd mogelijk om iemand aan de lijn te krijgen die echt kan helpen. Ook zouden toezeggingen of terugbelafspraken niet altijd worden nagekomen. Daarnaast vond een aantal verzoekers dat de bejegening aan de telefoon beter kan. Andere veel voorkomende klachten gaan over het niet of laat beantwoorden van correspondentie, fouten en slordigheden in de administratie, de hoeveelheid en duidelijkheid van beschikkingen en de behandelingsduur van bezwaarschriften. Het is de Nationale ombudsman in algemene zin opgevallen dat veel verzoekers ontevreden zijn over de klantvriendelijkheid van de zorgkantoren. Men vindt dat de zorgkantoren zich zakelijk opstellen en weinig blij geven van betrokkenheid.

Werkwijze

Interventie

In 28 zaken is de klacht opgelost door een interventie. De Nationale ombudsman heeft hiervoor een contactpersoon bij iedere concessiehouder. Deze contacten verlopen over het algemeen redelijk tot goed.

Schriftelijk onderzoek

Over drie klachten heeft de Nationale ombudsman een rapport uitgebracht.

In rapport 2010/275 oordeelde de Nationale ombudsman dat het zorgkantoor in strijd had gehandeld met het vereiste van voortvarendheid. Het zorgkantoor had pas na twintig maanden een pgb-voorschot teruggevorderd van een terminaal zieke vrouw. Zij had het voorschot te goeder trouw besteed aan zorg. Ook had het zorgkantoor een factuur verkeerd geadresseerd en een verkeerde aanhef gebruikt voor een brief. Deze gedragingen waren in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid. Omdat het zorgkantoor geen beslissing had genomen op het bezwaarschrift van de budgethoudster tegen de vordering, had het ook in strijd met het vereiste van fair play gehandeld. De Nationale ombudsman deed het zorgkantoor de aanbeveling om alsnog een beslissing te nemen op het bezwaarschrift dan wel af te zien van verdere terugvordering. Deze aanbeveling is opgevolgd. Het zorgkantoor heeft de weduwnaar van de inmiddels overleden vrouw uit coulance de vordering kwijtgescholden.

In de zaak die leidde tot rapport 2010/298 werd een 86-jarige man geconfronteerd met vele opeenvolgende besluiten van het zorgkantoor, deels onjuist, en zelfs met een onterechte terugvordering. Nadat de eerste jaarafrekening definitief was vastgesteld stuurde het zorgkantoor na een half jaar een nieuwe jaarafrekening die tot een lager budget leidde en opnieuw op verschillende punten niet correct was. De Nationale ombudsman oordeelde in dit rapport dat het zorgkantoor heeft gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsvereiste en met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid. De ombudsman is verheugd dat het zorgkantoor een gesprek met de budgethouder thuis heeft gevoerd om het geschonden vertrouwen in het zorgkantoor te herstellen. Ook bood het zorgkantoor de budgethouder een financiële tegemoetkoming aan.

Contacten

Afgelopen jaar waren vertegenwoordigers van twee concessiehouders aanwezig bij de jaarlijkse contactpersonenmiddag die door de Nationale ombudsman werd georganiseerd. Verder zijn twee medewerkers van de Nationale ombudsman op werkbezoek geweest bij zorgverzekeraar CZ, concessiehouder van zes zorgkantoren. Het doel van dit bezoek was om nader kennis te maken met de contactpersoon en om te ervaren hoe het zorgkantoor in de praktijk te werk gaat.

1.2.17 Centraal Administratie Kantoor

Taak

Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) heeft in de afgelopen jaren steeds meer taken toebedeeld gekregen. Het CAK is onder meer belast met de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdrage voor zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook verzorgt het CAK de uitbetaling van de compensatie van het eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet. Jaarlijks keert het CAK daarbij een vergoeding uit aan een groep chronisch zieken en gehandicapten als compensatie voor de relatief hoge ziektekosten.

Voor de uitoefening van haar taken heeft het CAK een groot aantal gegevens van cliënten nodig. Deze gegevens worden aangeleverd door diverse instanties die samen met het CAK een informatieketen vormen. Belangrijke ketenpartners van het CAK zijn de Belastingdienst, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, de gemeenten, zorgkantoren en diverse zorgaanbieders. Als sluitstuk van de informatieketen is het CAK sterk afhankelijk van haar ketenpartners voor een tijdige aanlevering van de juiste gegevens.

In 2010 is een wetsvoorstel ingediend om van het CAK een zogenoemd zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid te maken, die de wettelijke taken van de huidige CAK bv zal gaan uitvoeren.

Klachten

De Nationale ombudsman ontving in 2010 531 klachten over het CAK. Daarmee is het aantal klachten gedaald ten opzichte van 2009. Toen ontving de Nationale ombudsman 845 klachten over het CAK.

Wederom klaagden veel mensen over de hoogte van de eigen bijdrage. Omdat de eigen bijdrage wordt vastgesteld in een besluit is de Nationale ombudsman niet bevoegd om dergelijke klachten in behandeling te nemen.

Een ander probleem dat zich nog steeds voordoet, is dat mensen niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat zij voor zorg een eigen bijdrage moeten betalen. Dit komt bijvoorbeeld doordat de zorginstelling hen hierop niet attent heeft gemaakt en zij ervan uitgaan dat de geleverde zorg volledig wordt betaald door de zorgverzekeraar. Als zij dan van het CAK een mededeling ontvangen dat zij voor de zorg moeten betalen, ervaren zij dat als een onaangename verrassing. Dit is vaak weer bepalend voor hun zienswijze op het CAK. Ook aan deze klachten kan de Nationale ombudsman niet veel doen, behalve uitleg geven.

Om te voorkomen dat mensen achteraf een grote naheffing krijgen vanwege een te laag vastgestelde eigen bijdrage, heeft het CAK vanaf 1 januari 2010 de voorlopige eigen bijdrage berekend aan de hand van de op dat moment bekende voorlopige inkomensgegevens. Een naheffing zal dan in de regel minder hoog zijn en dus – naar wordt verwacht – acceptabeler voor de mensen. De hoogte

van de definitieve eigen bijdrage wordt vastgesteld in een besluit en is daarom geen onderwerp van onderzoek door de Nationale ombudsman.

Veel klachten gingen over de juistheid van de administratieve gegevens van het CAK. De regelgeving en het systeem van de eigen bijdrage zijn ingewikkeld. Dat geldt zeker voor de kwetsbare personen waar het overgrote deel van de cliënten van het CAK uit bestaat. Het CAK stelt de eigen bijdrage in de meeste gevallen eerst voorlopig vast en daarna pas definitief. Dit kan leiden tot een veelheid aan facturen en beschikkingen. Ook zijn de gebruikte gegevens niet altijd juist, waardoor de eigen bijdrage opnieuw moet worden vastgesteld. Wijzigingen in de eigen bijdrage kunnen weer leiden tot verrekeningen, met uiteindelijk naheffingen of restituties tot gevolg. Veel burgers zien door de bomen het bos niet meer. Het lukt het CAK niet altijd om de onduidelijkheden bij de burger weg te nemen.

Andere klachten die binnenkwamen bij de Nationale ombudsman gingen over het inhouden van de eigen bijdrage op uitkeringen, het uitblijven van betalingen, het onjuist adresseren van correspondentie en het niet, te laat of onvolledig reageren op klachten en bezwaarschriften. Tot slot waren ook de informatieverstrekking en de hoeveelheid van beschikkingen onderwerp van ontevredenheid.

Het CAK werkt al langere tijd hard aan een cultuuromslag, waarbij de cliënt meer centraal komt te staan bij de uitvoering van wettelijke taken. De Nationale ombudsman volgt deze koerswijziging met grote belangstelling. Het CAK heeft wederom grote vooruitgang geboekt in het afgelopen jaar. Maar gelet op de grote hoeveelheden beschikkingen die het CAK jaarlijks moet verzenden en de ingewikkeldheid van de wetgeving, valt te verwachten dat de instroom van het aantal klachten bij de Nationale ombudsman – hoewel reeds sterk afgenomen – hoog zal blijven.

Werkwijze

Interventie

Vanwege het relatief hoge aantal klachten hanteert de Nationale ombudsman sinds 2008 een speciale procedure voor klachten over het CAK. De klachten worden in deze procedure overgedragen aan een speciaal team van het CAK. Dat heeft drie weken de tijd om tot een oplossing te komen. De burger krijgt voor die drie weken ook een direct aanspreekpunt bij het CAK. Niet alle klachten konden op deze manier naar tevredenheid worden opgelost. Sommige burgers kwamen met hun klacht terug bij de Nationale ombudsman. Deze klachten loste de Nationale ombudsman waar mogelijk op. Een klein deel van de klachten is niet via de speciale procedure behandeld, maar gelijk op de reguliere manier. In 2010 zijn in totaal 426 klachten via interventie opgelost.

Schriftelijk onderzoek

De Nationale ombudsman heeft dit jaar zes rapporten uitgebracht over het CAK. In vier van deze rapporten zijn de klachten gegrond verklaard en in enkele gevallen is het CAK een aanbeveling gedaan. Het CAK heeft deze aanbevelingen opgevolgd. Vanwege de aard van de problemen zijn

burgers in veel gevallen echter meer gebaat bij een praktische oplossing via interventie. Deze werkwijze zal daarom de boventoon blijven voeren.

De Nationale ombudsman heeft in 2010 een groot onderzoek uitgevoerd naar de begrijpelijkheid van beschikkingen van het CAK. Zie hiervoor p. 42.

Bemiddeling

In twee gecompliceerde zaken heeft de ombudsman een bemiddelingsgesprek georganiseerd tussen de burger en het CAK. Beide gevallen hebben tot een acceptabele oplossing geleid.

Contacten

Medewerkers van de Nationale ombudsman voeren periodiek overleg met het CAK om recente ontwikkelingen en nieuwe signalen te bespreken. Drie medewerkers hebben een dag meegelopen bij het CAK en verschillende afdelingen bezocht. Daarbij viel op hoezeer het CAK zich inspant om de dienstverlening aan de burger steeds te verbeteren.

1.2.18 Inspectie voor de Gezondheidszorg

Taak

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is een onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zij moet erop toezien dat zorgaanbieders ‘verantwoorde zorg’ leveren. De IGZ heeft als toezichthouder verschillende handhavingsinstrumenten, zoals adviseren, stimuleren, (bestuursrechtelijke) maatregelen opleggen en strafbare feiten opsporen. Als de IGZ effectief toezicht houdt, lopen patiënten en cliënten minder risico’s en kan de burger vertrouwen op de goede kwaliteit van de zorg.

Een burger met een klacht of melding over een zorginstelling kan slechts in bepaalde gevallen bij de IGZ terecht, namelijk met een melding van een structurele tekortkoming in de zorg, een calamiteit of seksueel misbruik. Dit is vastgelegd in de Leidraad Meldingen 2007. Veel klachten over de kwaliteit van de individuele zorg verwijst de IGZ door naar de klachtencommissie van de zorgaanbieder. De IGZ heeft als taak erop toe te zien dat de klachtenbehandeling door de zorginstelling voldoet aan de eisen van de Wet klachten cliënten zorgsector.

In oktober 2010 heeft de Nationale ombudsman vragen gesteld aan de minister van VWS over de behandelingsduur van klachten door de Klachtadviescommissie van de IGZ. Uit het antwoord van VWS bleek dat de Klachtadviescommissie in 2010 nog geen klachten had behandeld, maar dat de commissie in 2009 in alle zeven gevallen de wettelijke afhandelingstermijn van tien weken fors had overschreden. VWS streeft ernaar om de behandelingsduur zo spoedig mogelijk weer binnen de wettelijke termijn te brengen, in ieder geval in 2011.

Klachten

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 31 klachten over de IGZ (in 2009 waren dit er 23). In totaal werden in 2010 27 klachten behandeld. Van deze klachten leidden er drie tot een rapport. Eén

rapport betrof naast de IGZ ook andere overheidsinstanties. De andere klachten zijn op een andere manier behandeld, bijvoorbeeld met een doorverwijzing of doordat de IGZ toegaf dat er fouten waren gemaakt en beterschap beloofde.

Werkwijze

Een aantal klachten leidde niet tot een schriftelijk onderzoek of interventie, omdat de Nationale ombudsman zich kon vinden in het besluit van IGZ om geen onderzoek bij een instelling te doen, omdat er geen sprake is van een structurele kwestie. De Nationale ombudsman gaat dan wel na of de IGZ haar besluit voldoende heeft gemotiveerd of op een juiste manier heeft doorverwezen. Ook toetst hij of de IGZ wel serieus omgaat met het signaal, óók als dit niet voldoet aan de omschrijving van de Leidraad Meldingen. Zo had de IGZ in één geval ten onrechte niet vermeld dat er voor betrokkene nog een beroepsmogelijkheid openstond tegen het advies van de klachtencommissie. Tevens had de IGZ verzoekster erop moeten wijzen dat zij aan de IGZ om actie had kunnen vragen wat betreft de afdoening van haar klacht over een BOPZ-beslissing (beslissing op grond van de Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen). Inmiddels had de IGZ haar medewerkers bijgeschoold op dit laatste punt.

Begin 2010 had de IGZ haar website ingrijpend vernieuwd. Volgens de Nationale ombudsman was de informatie over de wijze waarop burgers meldingen bij de IGZ kunnen doen – en de beperkingen daarbij – niet volledig. De ombudsman heeft enkele suggesties gedaan om de informatieverstrekking te verbeteren en de IGZ heeft deze suggesties grotendeels overgenomen.

Schriftelijk onderzoek

Een van de uitgebrachte rapporten betrof een klacht van de Vereniging van Samenwerkende Algemene Ziekenhuizen (SAZ). Volgens deze vereniging zou de IGZ onjuiste en voorbarige uitspraken hebben gedaan in de media. Ondanks verzoeken tot terughoudendheid van de kant van de ziekenhuizen had de IGZ herhaaldelijk actief media-aandacht gezocht, aldus de SAZ. Daarmee had zij onnodig schade toegebracht aan de reputatie van deze ziekenhuizen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het redelijk dat de IGZ twee cruciale handhavingsnormen had toegepast. Aan de hand van die normen kon de IGZ controleren of de zorg voldeed aan het wettelijke criterium van verantwoorde zorg. Hij vindt het echter niet behoorlijk dat de IGZ pas op 11 december 2008 aan de ziekenhuizen – die niet voldeden aan de voorwaarden – schriftelijk meedeelde dat zij binnen 48 uur aan deze normen moesten voldoen en wat de consequenties zouden zijn als zij hieraan niet voldeden. Ook heeft de IGZ onvoldoende rekening gehouden met de eventuele nadelige gevolgen voor de reputatie van de ziekenhuizen en de intensive cares (ic’s). Als de maatregelen van de IGZ bekend zouden worden en de IGZ zou dreigen met sluiting, zou dit de suggestie wekken dat de ic’s onverantwoorde zorg leverden. Bovendien zou dit kunnen zorgen voor onrust bij patiënten en hun familie. Verder is de ombudsman van oordeel dat er van actief zoeken van media-aandacht door de IGZ geen sprake is geweest. De Nationale ombudsman gaf de minister van VWS in overweging om in het vervolg voorafgaand aan (thematische) onderzoeken een handhavingskader op te stellen, dit bekend te maken aan de zorginstellingen en hen hierover tijdig en helder te informeren. Deze aanbeveling heeft de IGZ overgenomen.

Naar aanleiding van het rapport ‘De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger?’ (rapport 2009/250; over het toezicht van de IGZ op de zorg voor verstandelijk gehandicapten) heeft de minister van VWS in 2010 een aantal maatregelen getroffen (zie p. 47).

Contacten

De Nationale ombudsman heeft zowel met de minister van VWS als met de Inspecteur-generaal van de IGZ gesproken over onder meer de toezichthoudende rol van de IGZ en de verhouding tussen IGZ en de minister. Eind 2010 hebben twee medewerkers van de Nationale ombudsman een werkbezoek gebracht aan het IGZ-loket. Dit loket ontvangt binnen de IGZ de meeste telefoontjes, brieven en e-mails en beoordeelt de ontvangen meldingen.

1.2.19 Gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen

Taak

Gemeenten, maar ook waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen voeren werkzaamheden uit die burgers direct raken. Burgers voelen zich dan ook vaak zeer betrokken bij deze overheidsorganen, zeker wanneer er beslissingen over hun directe woon-, werk- en leefomgeving genomen worden. Of wanneer het hun financiële of maatschappelijke ondersteuning betreft. De afgelopen jaren is door deze decentrale overheden terecht veel aandacht besteed aan de inhoud en kwaliteit van hun dienstverlening. De ontwikkeling van kwaliteitshandvesten en de toenemende aandacht voor burgerparticipatie, al dan niet digitaal, zijn daar voorbeelden van.

Klachten

De Nationale ombudsman ontving dit jaar 1.890 klachten (in 2009 waren dit er 1.854). Daarvan behoorden 1.532 tot het werkkerrein van de gemeenten, 120 tot dat van de waterschappen en 68 tot dat van de provincies. Over de gemeenschappelijke regelingen ontving de Nationale ombudsman 170 klachten.

De Nationale ombudsman ontving ruim honderd klachten over schuldhulpverlening. Met name de lange behandelduur, wisselingen in contactpersonen en onduidelijke communicatie zijn klachten die daarbij regelmatig terugkeren. Om een meer volledig beeld te krijgen van de achterliggende problematiek is het afgelopen jaar nauw contact gezocht met de betrokken instanties. Daarnaast is uiteraard zoveel mogelijk getracht op korte termijn een passende oplossing te vinden.

Bij de uitvoering van hun taken kunnen gemeenten ook privaatrechtelijk optreden. Te denken valt onder andere aan de verhuur en verkoop van zogeheten ‘snippergroen’ of de exploitatie van zwembaden, sporthallen of campings. Regelmatig wordt bij klachten hierover de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ter discussie gesteld. Op het privaatrechtelijk optreden van overheidsinstanties is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht echter ook van toepassing. De toelichting op de wet is daarin volstrekt duidelijk. Het object van een klacht is de gedraging van de overheid. En die gedraging kan zowel inhouden het (nalaten te) verrichten van feitelijke handelingen, als van publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Een deel van de ontvangen klachten heeft betrekking op afwijzende beslissingen op verzoeken om schadevergoeding, bijvoorbeeld naar aanleiding van opgelopen schade door slecht wegdek. Het grootste deel van de ontvangen klachten heeft echter – evenals voorgaande jaren – betrekking op de communicatie van de overheidsinstantie.

Werkwijze

Interventie

Veel van de ontvangen klachten zijn op een eenvoudige, snelle wijze af te doen. Door telefonisch contact op te nemen met de verzoeker of door aan de overheidsinstantie de vraag voor te leggen of zij een tussentijdse en voor de verzoeker acceptabele oplossing kunnen bereiken. Daarop wordt bijna altijd positief gereageerd. Deze werkwijze wordt gewaardeerd omdat de decentrale overheden zo zelf aan de burger duidelijk kunnen maken waarom op een bepaalde manier gehandeld is en hoe zij hun relatie met deze burger kunnen verbeteren. De ervaring leert dat gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen snel en adequaat op deze klachten reageren en met de klager tot bevredigende oplossingen komen.

In 2010 heeft de Nationale ombudsman in 241 zaken een interventie gedaan. Een voorbeeld daarvan betrof een klacht over de vergoeding van kosten, gemaakt ten gevolge van een verstopt riool. Op basis van vastgesteld beleid stelde de gemeente zich op het standpunt dat verzoeker de kosten voor verstopping op eigen terrein zelf diende te betalen. Omdat het ging om een verstopping door wortelgroei van bomen op gemeentegrond is de gemeente gevraagd nogmaals naar de zaak te kijken. Dit leidde ertoe dat de gemeente besloot alsnog de gemaakte kosten te vergoeden.

Verder was er een zaak die betrekking had op de beslissing van de gemeente om acceptgiro’s af te schaffen voor het betalen van gemeentelijke belastingen. Voor verzoekster is dit problematisch. Op verzoek van de Nationale ombudsman heeft de gemeente bekeken of een oplossing mogelijk was. Tussen de gemeente en verzoekster zijn vervolgens praktische afspraken gemaakt, waar beide zich in konden vinden.

Een andere zaak betrof de afgifte van een gratis identiteitskaart aan veertienjarigen. De gemeente had in eerste instantie een brief gestuurd aan jonge inwoners dat zij gratis een identiteitskaart konden aanvragen. Toen deze regeling werd afgeschaft was echter nagelaten de veertienjarigen hierover tijdig te informeren. Na de ontvangst van een klacht besloot de gemeente de betaalde kosten voor de identiteitskaart alsnog te vergoeden. Tevens besloot de gemeente de personen die zich in eenzelfde positie bevonden te achterhalen en ook aan hen de betaalde kosten te vergoeden.

Schriftelijk onderzoek

Met zijn rapporten stelt de Nationale ombudsman meer principiële zaken aan de orde, die voor alle decentrale overheidsinstellingen van belang (kunnen) zijn. Voor 2010 ging het om 43 rapporten.

Rapport 2010/094 heeft betrekking op een op het adres van een inwoner van België bezorgd dwangbevel, met bevel tot betaling, van een door de gemeente Roosendaal opgelegde naheffings-

aanslag parkeerbelasting (parkeerboete). Verzoeker was het er niet mee eens dat een in Nederland opgelegde aanslag in België kan worden ingevorderd. Verzoeker wendde zich tot de Nationale ombudsman omdat de Nederlandse overheid zijns inziens op oneigenlijke wijze gebruikmaakt van de samenwerking tussen Nederlandse en Belgische politiediensten voor uitwisseling van kentekengegevens voor justitiële doeleinden. Belastingdiensten zouden geen toegang hebben tot die gegevens. De Nationale ombudsman overwoog dat op basis van de regeling van 25 september 1997 tussen Nederland en België een uitwisseling van gegevens voor belastingdoeleinden is overeengekomen. De Regiopolitie Midden en West Brabant heeft de instemming van de bevoegde Belgische autoriteiten om gegevens van Belgische kentekenhouders op te vragen in verband met fiscale parkeerovertredingen. Voor het opvragen van die gegevens door de politie is dus een deugdelijke grondslag voor de gemeente Roosendaal.

Een andere zaak (rapport 2010/179) had betrekking op afspraken over een grond- en waterruil die verzoekers in een mediation hadden gemaakt met een gemeente. De gemeente hield zich vervolgens niet aan de gemaakte afspraak om binnen drie maanden de afspraak uit te voeren, omdat de mediationovereenkomst niet bevoegd zou zijn getekend. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman heeft de gemeente in maart 2010 het interne bevoegdheidsprobleem opgelost. Het was Nationale ombudsman echter onduidelijk waarom de gemeente meer dan een jaar tijd nodig heeft gehad om intern te regelen dat de afspraak uit de overeenkomst alsnog kon worden nagekomen. Een burger mag verwachten dat de overheid een gemaakte afspraak nakomt. Bovendien had het op de weg van de gemeente gelegen om verzoekers regelmatig te informeren over de stand van zaken. Dat was niet gebeurd.

Een zaak waaraan in de lokale pers veel aandacht is besteed betreft rapport 2010/300. Verzoeker klaagde er onder meer over dat de gemeente Nieuwegein onvoldoende heeft gereageerd op hun verzoeken om asbesthoudend materiaal te verwijderen bij de renovatie van hun woningen. De Nationale ombudsman overwoog onder meer dat, gelet op de wettelijke voorschriften, de enkele aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in een woning geen reden is tot optreden, maar de verwerking of sloop daarvan wel. Omdat de gemeente had kunnen vermoeden dat er asbest aanwezig was in de woningen, en door de meldingen van de bewoners en hun ongerustheid hierover, had de gemeente in ieder geval tijdig navraag bij de aannemer of de verhuurder moeten doen. Dan was eerder aan het licht gekomen dat een vereiste sloopvergunning ontbrak.

Het valt de Nationale ombudsman overigens op dat door hem uitgebrachte rapporten over gemeenten eerder dan in het verleden voor raadsfracties aanleiding zijn nadere vragen te stellen aan het college van burgemeester en wethouders of daarover in de raad te discussiëren.

Een bijzondere kwestie is opgenomen in rapport 2010/291. Verzoekers klagen erover dat de gemeenteraad voor de vijfde achtereenvolgende keer een voorbereidingsbesluit heeft genomen, waardoor zij geen uitvoering kunnen geven aan hun wens hun kavels te splitsen in kleinere bouwkavels. De Nationale ombudsman overwoog dat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de bescherming van het eigendomsrecht sterker tot uitdrukking komt dan in artikel 14 van de Grondwet. Het eigendomsrecht ziet op het ongestoord genot van eigendom en kan worden

beperkt door vaststelling van een bestemmingsplan. Indien de gemeente voor een bepaald gebied een bestemmingsplan op gaat stellen kan zij een voorbereidingsbesluit nemen. Oogmerk hiervan is de bescherming van de toekomstige bestemming, en voorkomen wordt dat het betrokken gebied minder geschikt wordt voor de toekomstige bestemming. Een voorbereidingsbesluit vervalt onder andere indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. Deze termijn van een jaar strekt ertoe dat de inbreuk op het ongestoord genot van eigendom beperkt blijft. De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt dat de termijnen in het ruimtelijk ordeningsrecht ook betrekking hebben op het in de Grondwet en internationale verdragen neergelegde recht op het ongestoord genot van eigendom en de voorwaarden waaronder dit recht kan worden beperkt. Door gebruik te maken van de mogelijkheid om elk jaar een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen en geen uitvoering te geven aan de verplichting om binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen handelden zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet behoorlijk. Er is sprake van schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten, in dit geval het eigendomsrecht, moeten worden gerespecteerd. Omdat aan de motivering van een voorbereidingsbesluit weinig eisen worden gesteld, heeft de Nationale ombudsman een algemene aanbeveling aan dit rapport verbonden. Hiermee hoopt hij te bereiken dat bij het herhaald nemen van een voorbereidingsbesluit voor eenzelfde gebied expliciet in de motivering wordt ingegaan op de afweging algemeen versus privaat belang en daarbij met name aandacht wordt besteed aan het recht op ongestoord genot van eigendom. Daarnaast is de raad en het college in overweging gegeven te bezien of er aanleiding is nadeelcompensatie toe te kennen.

De Nationale ombudsman heeft twee rapporten (2010/274 en 201/164) uitgebracht over het uitblijven van een reactie. Deze rapporten waren voor het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeenten aanleiding om maatregelen te nemen teneinde herhaling in de toekomst te voorkomen.

Bemiddeling

Op het terrein decentrale overheden heeft de Nationale ombudsman in tien zaken een bemiddeling gedaan. Een voorbeeld betrof de klacht van een echtpaar over gebrek aan handhavend optreden tegen het onjuist plaatsen van vuilcontainers voor de woning van het echtpaar. Zij ervoeren veel overlast door deze vuilcontainers. De gemeente had de klacht over het handhavingstekort gegrond verklaard, maar ondanks uitgewerkte plannen om verbetering in de situatie te brengen, gebeurde er ruim een jaar lang niets. Het bemiddelingsgesprek leverde een concreet actieplan op om binnen een periode van een half jaar alsnog te komen tot de gewenste uitvoering van de eerder uitgewerkte plannen.

Contacten

De Nationale ombudsman is de lokale ombudsman voor de bij hem aangesloten gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat naast klachtbehandeling in individuele zaken, de Nationale ombudsman ook bereikbaar is voor verzoeken om informatie of advies. Verder is hij ook beschikbaar voor het geven van lezingen of een nadere toelichting. In 2010 hebben de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman regelmatig contact gehad met bestuurders en medewerkers over diverse onderwerpen, zoals de verbetering van

dienstverlening, burgerparticipatie, omgaan met schadeclaims en handhaving. Het is het streven van de Nationale ombudsman om ook in het komende jaar regelmatig een bezoek af te leggen aan de bij hem aangesloten decentrale overheden voor het onderhouden van een directe werkrelatie.

Specifiek voor de decentrale overheden organiseren medewerkers van de Nationale ombudsman jaarlijks acht regiobijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten worden de actualiteiten in het interne en externe klachtrecht besproken. Verder hebben ambtsdragers en medewerkers in 2010 in individuele zaken diverse persoonlijke bezoeken gebracht aan zowel overheidsinstanties als klagers. De ervaring leert dat hiermee sneller een oplossing van het probleem kan worden bereikt. Ook wordt hiermee voorkomen dat de Nationale ombudsman als een ver gelegen, afstandelijke organisatie opereert. Juist die individuele contacten dragen bij aan het uitdragen van de uitgangspunten van de Nationale ombudsman. Zo heeft de Nationale ombudsman graag de uitnodiging aanvaard van de raad van de gemeente Montferland om in een extra vergadering nader met elkaar van gedachten te wisselen. Ook heeft de substituut-ombudsman positief gereageerd op het verzoek van de gemeente Achtkarspelen om in een workshop nader in te gaan op het rapport ‘Helder handhaven’.

Rapport 2010/235

Ontwikkelingen in de aansluiting van de decentrale overheden

Per 1 januari 2011 heeft de gemeente Dalfsen gekozen voor een andere ombudsvoorziening dan die van de Nationale ombudsman. Nieuw aangesloten zijn de gemeenten Culemborg, Gemert-Bakel, Schiedam, Sint Anthonis, Valkenswaard en Waalre. Na de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2011 hebben de nieuwe gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, De Ronde Venen, Medemblik, Stichtse Vecht en Súdwest Fryslân gekozen voor de Nationale ombudsman als externe klachtvoorziening. Daarmee vallen per 1 januari 2011 271 (65%) van de 418 gemeenten binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.

Decentrale overheden die bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten, betalen op grond van het Vergoedingsbesluit Wet Nationale ombudsman 2006 jaarlijks een vergoeding aan het Ministerie van BZK. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn een vast bedrag per inwoner of ingezetene verschuldigd. Gemeenschappelijke regelingen daarentegen betalen een vast bedrag per verzoekschrift dat de Nationale ombudsman ontvangt in het jaar, ongeacht de hoeveelheid werk dat verbonden is aan de behandeling van zo’n verzoekschrift. Dit blijft problematisch. Decentrale overheden die een deel van hun taken hebben ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling moeten met het vaste bedrag per inwoner en een vast bedrag per verzoekschrift feitelijk tweemaal voor dezelfde klacht betalen. Omdat naar verwachting steeds meer uitvoerende taken worden overgeheveld naar gemeenschappelijke regelingen of samenwerkingsverbanden, pleit de Nationale ombudsman voor een herbezinning op de wijze van financiering, waarmee meer recht wordt gedaan aan de ‘solidariteitsgedachte’ die ten grondslag ligt aan de financiering van de klachtbehandeling voor provincies, gemeenten en waterschappen.

1.2.20 Grond- en mensenrechten

Ook in 2010 was er in het werk van de Nationale ombudsman veel aandacht voor grondrechten. In vijftig rapporten kwamen mensenrechten meer of minder uitdrukkelijk aan de orde. Daarbij spelen bepalingen uit bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of uit de Grondwet uiteraard een rol. Maar het accent van de toetsing in rapporten betreft niet het al dan niet naleven van die bepalingen. De Nationale ombudsman beoordeelt immers niet de rechtmatigheid, maar de behoorlijkheid van het overheidsoptreden. Een overheidsinstantie handelt niet behoorlijk wanneer grondrechten niet (voldoende) worden gerespecteerd.

Samen met het College bescherming persoonsgegevens en de Commissie Gelijke Behandeling heeft de Nationale ombudsman zich de afgelopen jaren ingezet voor de oprichting van een nationaal instituut voor de rechten van de mens. Dat heeft in 2010 geresulteerd in een wetsvoorstel dat de instelling regelt van een College voor Mensenrechten en gelijke behandeling. Het wetsvoorstel voorziet in een raad van advies, waarin de Nationale ombudsman zitting heeft.

In 2010 kwam wetgeving over de Kinderombudsman tot stand. Het ligt in de rede dat de specifieke grondrechten voor kinderen een belangrijke plaats krijgen in de werkzaamheden van de Kinderombudsman. Deze is ondergebracht bij het instituut Nationale ombudsman en treedt aan in de loop van 2011.

Werkwijze

Schriftelijk onderzoek

Een situatie van vrijheidsbeneming, bijvoorbeeld insluiting in een politiecel of jeugdinrichting, betekent niet alleen een inbreuk op de persoonlijke vrijheid; vaak zijn ook andere grondrechten in het geding. In de rapporten van de Nationale ombudsman zijn daarvan verschillende voorbeelden te vinden.

Bij het formuleren van mensenrechten vormt respect voor de menselijke waardigheid een basiswaarde. Daaraan mag niet worden getornd, ook niet in een voor de overheid nijpende situatie waarin andere zwaarwegende belangen in het spel zijn. In een onderzoek naar de 100%-controle op drugs bij bepaalde vluchten naar Schiphol constateerde de Nationale ombudsman het volgende (rapport 2010/174). Wanneer een reiziger bij aankomst op Schiphol wordt verdacht van het vervoeren van cocaïne in het lichaam, kan een scan van het lichaam veelal uitsluitel geven of de verdenking terecht is. Geeft de scan geen duidelijkheid, of is de scan ongeschikt wegens zwangerschap of ziekte, dan wordt de betrokkene ingesloten in het Detentiecentrum Schiphol, totdat hij driemaal schone ontlasting heeft gehad. Uit diverse klachten die onschuldige burgers indienden, bleek hoezeer dit als een vernedering werd ervaren. De Nationale ombudsman oordeelde dat de menselijke waardigheid in het gedrang is gekomen doordat de verdachten onder druk werden gezet om laxemiddelen te slikken zonder dat er een tijdige adequate toiletvoorziening was (zie ook de bespreking van het rapport op p. 85).

De suïcide van een meisje in een justitiële jeugdinrichting leidde tot klachten van de ouders over de rol van instanties die betrokken waren bij de zorg voor het meisje. De Nationale ombudsman overwoog dat het grondrecht op leven en het verbod van onmenselijke behandeling (artikel 2 respectievelijk 3 van het EVRM) een zekere verplichting voor de overheid meebrengt om het leven en de gezondheid van personen onder de zorg van justitie te beschermen. In dit geval waren de instanties niet tekort geschoten (rapport 2010/198). Uit de genoemde verdragsbepalingen vloeit ook de verplichting voort tot onafhankelijk onderzoek in geval iemand overlijdt of letsel van betekenis oploopt terwijl hij is gedetineerd. Het onderzoek naar de dood van het meisje voldeed aan de gestelde eisen. Echter, het onderzoek naar het letsel bij een man in vreemdelingendetentie, die door de justitiële vervoersdienst naar een ambassade was gebracht, was gebrekkig in het licht van de positieve verplichtingen van artikel 3 van het EVRM. *Rapport 2010/177*

Rapport 2010/353 betrof de reactie van justitie op een protest van tientallen personen die in Detentiecentrum Schiphol in vreemdelingenbewaring verbleven. Toen zij weigerden naar hun cellen te gaan en de sfeer grimmiger werd, heeft een bijzondere eenheid hen daartoe gedwongen; daarbij werden handboeien gebruikt. De Nationale ombudsman vond dat dit ingrijpen op zich voldoende terughoudend is geweest, maar achtte klachten daarover toch gegrond. Voor een inbreuk op de lichamelijke integriteit van de gedetineerden is namelijk een wettelijke basis vereist, en die ontbrak.

De vrijheid van godsdienst speelde een rol bij de beoordeling van een klacht van een vrouw in vreemdelingenbewaring die vanwege haar geloofsovertuiging een hoofddoek droeg. Zij was ingesloten in een politiebureau en moest om veiligheidsredenen haar hoofddoek afstaan. Zij beschouwde dit als een inbreuk op haar integriteit en geloofsbeleving. De Nationale ombudsman vond het afnemen van de hoofddoek te billijken zolang de vrouw in een cel zat, maar niet wanneer zij elders in het cellencomplex was (rapport 2010/238). De Nationale ombudsman gaf het politiekorps in kwestie in overweging ervoor te zorgen dat voldoende vrouwelijk personeel beschikbaar is om te waarborgen dat vrouwelijke ingeslotenen die in de cel hun hoofddoek moeten afdoen, daar niet met mannelijke bewakers worden geconfronteerd. De aanbeveling werd opgevolgd. Rapport 2010/333 betrof een persfotograaf die werd belemmerd in zijn vrije nieuwsgaring doordat de politie hem beval de gemeente te verlaten waar hij foto's wilde maken van een demonstratie. De Nationale ombudsman vond de reden die de politie daarvoor gaf onvoldoende. Die had aangevoerd dat er een reëel risico was dat de fotograaf een provocatie zou zijn voor de demonstranten en dat dit zou leiden tot verstoring van de openbare orde. De klacht van de fotograaf was gegrond.

In het Kinderrechtenverdrag is bepaald dat kinderen het recht hebben om bij hun ouders te leven. Hieruit vloeit voort dat als het kind tijdelijk of blijvend niet bij de ouders kan wonen het kind recht heeft om in een gezinssituatie op te groeien. De Nationale ombudsman nam dit als vertrekpunt voor zijn conclusies in het onderzoeksproject over pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg (zie ook p. 41). *Rapport 2010/030*

In zijn rapportage over het onderzoeksproject naar handhaving door gemeenten (rapport 2010/235) wees de Nationale ombudsman erop dat uit artikel 8 van het EVRM, waarin het recht op

bescherming van de persoonlijke levenssfeer is opgenomen, een verplichting tot ingrijpen door de lokale overheid kan voortvloeien. (Zie ook p. 44.)

Een man die keer op keer bij een controle van automobilisten op illegaal verblijf werd staande gehouden, klaagde dat hij op grond van zijn huidskleur werd geselecteerd. De Nationale ombudsman vond het begrijpelijk dat de man zich gediscrimineerd voelde. Maar na onderzoek concludeerde de Nationale ombudsman dat bij de regelmatige controles als die waarmee de man te maken had gehad, het verbod van discriminatie voldoende werd gerespecteerd (zie ook p. 85). *Rapport 2010/156*

Een bestemmingsplan waarbij een andere functie of andere gebruiksmogelijkheden aan grond wordt gegeven, vormt een beperking van het recht op ongestoord genot van eigendom van die grond (artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM). Dat geldt ook voor een voorbereidingsbesluit waarbij in afwachting van een nieuw bestemmingsplan de situatie als het ware wordt bevroren. In rapport 2010/291 oordeelde de Nationale ombudsman dat de gemeente, door telkens opnieuw een voorbereidingsbesluit (met een geldigheid van een jaar) te nemen, het grondrecht op genot van eigendom onvoldoende heeft gerespecteerd. Twee eigenaren van grote kavels grond konden daardoor steeds niets beginnen met die grond. (Zie meer hierover op p. 108)

Het grondrecht op privacy kan in de knel komen bij het opslaan of verstrekken van persoonlijke gegevens door overheidsinstanties. Enkele voorbeelden van rapporten uit 2010 zijn de omgang met medische gegevens door het CIZ waarbij de klacht gegrond werd verklaard (rapport 2010/006) en het aanbrengen door de gemeente van een poster op een woning waar een hennepkwekerij was ontmanteld (rapport 2010/041). Deze klacht werd ook gegrond verklaard. Ook de klacht over een mededeling van een belastingdeurwaarder over de hoogte van een navorderingsaanslag (rapport 2010/162) werd gegrond verklaard. De klacht over de opname van een vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem (rapport 2010/115) is behandeld bij het groot onderzoek, zie p. 43. Een klacht over een werkgever die ten onrechte geïnformeerd werd over een geseponeerde strafzaak door het Openbaar Ministerie werd ook gegrond verklaard (zie p. 80). *Rapport 2010/137*

Evenals in voorgaande jaren bracht de Nationale ombudsman een groot aantal (meer dan twintig) rapporten uit over geweldgebruik door de politie (beetpakken, slaan, inzet politiehond), en over het toepassen van dwangmiddelen zoals aanhouding en binnengaan van woningen in het kader van de opsporing van strafbare feiten. De persoonlijke vrijheid, het huisrecht en de lichamelijke integriteit zijn daarbij in het geding. Is de klacht gegrond, dan vermeldt de Nationale ombudsman in zijn rapport welk vereiste is geschonden. Dat kan zijn het vereiste dat grondrechten worden gerespecteerd, maar regelmatig komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat een toets aan bijvoorbeeld het evenredigheidsvereiste, het redelijkheidsvereiste of het vereiste van professionaliteit (bijvoorbeeld rapport 2010/249 over handboeien) meer geschikt is om de behoorlijkheid te beoordelen. Een aantal rapporten over fysiek geweld is besproken in paragraaf 1.2.7 over de politie, p. 72.

1.3 Context en beoordeling functioneren overheidsinstanties

Tot slot worden van vijf overheidsinstanties die relatief veel contacten met burgers hebben en een groot aantal besluiten nemen in tabel 2 relevante kengetallen weergegeven. Hiermee wordt de omvang van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt in zijn context geplaatst. Ook wordt het functioneren van deze vijf instanties beoordeeld aan de hand van een aantal aspecten. Het betreft de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Uitvoering Onderwijs en het Centraal Administratie Kantoor. Als relevante kengetallen worden gezien: het aantal primaire beslissingen dat de overheidsinstantie neemt, de omvang van de ingediende bezwaar- en beroepschriften en de omvang van de klachten die de overheidsinstantie zelf ontving.

Tabel 2 Relevante kengetallen voor verschillende overheidsinstanties

	Belastingdienst	UWV	IND ¹⁾	DUO ⁵⁾	CAK
Primaire beslissingen	62.048.000	1.056.230	266.914	7.336.477 ⁶⁾	4.013.260
Ontvangen bezwaarschriften ¹⁾	432.303	84.086	16.426	37.787	4.089
	0,7%	8,0%	6,2%	0,5%	0,1%
Ontvangen beroepschriften ²⁾	5.518	12.755	-	1.455	397
	1,3%	15,2%		3,9%	9,7%
Ontvangen interne klachten ¹⁾	12.046	10.549	2.793	1.691	365
	0,02%	1,0%	1,0%	0,02%	0,01%
Bij Nationale ombudsman ontvangen klachten in 2010 ³⁾	2.252	1.305	203	366	531
	18,7%	12,4%	7,3%	21,6%	145,5%
Door Nationale ombudsman behandelde klachten in 2010	2.289	1.295	231	357	519
Wijze van behandeling					
a. oplossing door interventie	940	267	41	52	426
b. bemiddeling	5	1	1	0	2
c. onderzoek met rapport	39	26	10	3	6
onderzoek met brief	37	37	0	5	1
d. tussentijds opgelost of beëindigd	36	17	6	11	4
e. informatie of doorverwijzing	1.232	947	173	286	80

¹⁾Percentage van het aantal primaire beslissingen.
²⁾Percentage van het aantal ontvangen bezwaarschriften.
³⁾Percentage van het aantal ontvangen interne klachten.
⁴⁾Het aantal beroepschriften dat exclusief op de IND van toepassing is, blijkt niet te achterhalen.
⁵⁾De cijfers zijn exclusief die van Centrale Financiën Instellingen om een meerjarige vergelijking met de IB-Groep mogelijk te maken.
⁶⁾Dit getal is fors hoger dan dat over 2009; dat komt omdat DUO dit jaar ook de ‘digitaal verzonden’ primaire beslissingen in de cijfers meeneemt. Tot en met 2009 ging het alleen om de ‘echte’ brieven.

Het functioneren van de overheidsinstanties is beoordeeld aan de hand van acht aspecten. De oordelen kunnen variëren van goed tot kan veel beter.

Tabel 3 Beoordelingsschema functioneren overheidsinstanties

Beoordeelde aspect	Belasting- dienst	UWV	IND	DUO	CAK
Omvang klachten bij de Nationale ombudsman	○	● ▼	○○	○ ▼	●
Dienstverlening en communicatie met burgers	●	●	○○	○	○
Interne en externe samenwerking	●	●	○○ ▲	○○	○ ▲
Functioneren intern klachtrecht	○○ ▲	○	○ ▼	○○	○ ▲
Functioneren bezwaarprocedure	○	○	□	□	○
Stand van zaken t.a.v. voortvarendheid en informatieverstrekking	●	●	○	○ ▼	○
Medewerking bij interventies	○○	○	○○	○○	○○
Aandacht rapporten en opvolgen aanbevelingen	○	○	○ ▼	○○	□

Toelichting ○○ = goed ○ = redelijk ● = kan beter ●● = kan veel beter
▲ = vooruitgang ten opzichte van het vorig verslagjaar
▼ = achteruitgang ten opzichte van het vorig verslagjaar
□ = niet van toepassing of gegevens niet bekend bij de Nationale ombudsman

A person's hand is shown holding a small, light-colored ball with a black smiley face and two curved arrows. The person's face is blurred in the background. The entire image is set against a dark blue background with a yellow border on the right and bottom.

Hoofdstuk 2

Relatie tussen burger en overheid

Telefonische dienstverlening moet ook maatwerk bieden

Mevrouw Biemans* drukt boos haar telefoon uit. Wat moet ze nog meer doen dan e-mailen en bellen om antwoord op haar vragen te krijgen? Op de e-mails van deze en vorige week kreeg ze geen antwoord en toen ze – na meerdere keren doorverbonden te zijn – eindelijk de juiste persoon te pakken had, werd ze aangesproken als een klein kind. En of ze haar vragen even op de mail wilde zetten... Mevrouw Biemans heeft het gevoel dat ze van het kastje naar de muur wordt gestuurd en wendt zich tot de Nationale ombudsman. Hij zet al langer vraagtekens bij de telefonische dienstverlening door overheidsinstanties.

Zowel gemeenten als de rijksoverheid hebben er moeite mee een goede afweging te maken tussen maatwerk en standaardisatie. En dat terwijl telefonische bereikbaarheid en de inhoud van het telefonische contact erg belangrijk zijn, stelt de ombudsman. Daarom heeft hij, in samenwerking met de overheid, vijf beginselen opgesteld waaraan behoorlijke telefonische dienstverlening aan burgers in de toekomst moet voldoen. Op basis van deze beginselen moet de overheid werken aan een meer uniforme en betere dienstverlening, zodat mensen als mevrouw Biemans op een behoorlijke manier antwoord op hun vragen krijgen. Begin januari 2010 overhandigde Alex Brenninkmeijer de 'telefoonwijzer' en zijn rapport over telefonische dienstverlening aan (toenmalig) staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

* Om privacyredenen is de naam veranderd.

De duizenden zaken waar de Nationale ombudsman zich jaarlijks mee bezighoudt, geven een beeld van de relatie tussen burger en overheid. De burger is mens terwijl de overheid een institutie is, een systeem. De overheid wordt wel vertegenwoordigd door mensen, maar het zijn steeds vaker computersystemen die de schriftelijke communicatie verzorgen met burgers. Vaak gaat het in de contacten tussen de overheid en de burger goed. Als het niet goed gaat dan wordt zichtbaar hoe verschillend de overheid en de burger functioneren.

De burger zit ergens mee – krijgt geen antwoord, krijgt geen toeslag of uitkering, moet een formulier invullen, moet iets betalen – en zoekt dan contact met de overheid. Veel burgers hebben daar moeite mee en zouden veel gemak hebben van een overheid die de burger een beetje op weg helpt. Voor de burger die het contact wel weet te leggen bestaat de kans dat hij zich niet serieus genomen voelt, of afgescheept wordt, of van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Niet omdat de overheid onwillig is, maar omdat de overheid niet met één burger te maken heeft maar met honderden, duizenden of soms zelfs miljoenen. Het bedrijfsmatige in de contacten tussen burger en overheid kan vervreemdend werken. Hierin schuilt ook de kloof tussen burger en overheid. Deze kloof is in de vele zaken die de Nationale ombudsman behandelt herkenbaar.

In dit hoofdstuk wordt de ervaren kloof tussen de burger en overheid inzichtelijk gemaakt aan de hand van zes aspecten die in tabel 4 zijn opgenomen. Om doublures te voorkomen zijn de besproken zaken steeds bij een van deze aspecten ondergebracht. Dit laat onverlet dat zij soms ook bij andere aspecten hadden kunnen worden ingedeeld. Wanneer een onderzoek is uitgemond in een openbaar rapport staat het rapportnummer in de toelichting vermeld. Bij interventies en bemiddelingen worden geen openbare rapporten opgesteld.

Tabel 4 Verschillen tussen burger en overheid

	Burger	Overheid
1	Eén geheel	Onderdeel van keten
2	Kwetsbaar	Onkwetsbaar, onaantastbaar
3	Juridisch afhankelijk	Autonoom, bureaucratisch, machtig, eenzijdig bepalend
4	Financieel afhankelijk	Budgetten en begrotingen
5	Gebrek aan deskundigheid	Deskundig
6	Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid	Zakelijke, onpersoonlijke betrokkenheid vanuit wet- en regelgeving
7	Opmerkelijke zaken	

2.1 Eén geheel ↔ onderdeel van keten

De mens is uniek en ondeelbaar. Deze eigenschappen gelden niet voor de overheid. De overheid bestaat enerzijds uit een complex van bestuurlijke eenheden, anderzijds werken in die eenheden mensen die in dat opzicht weer gelijk zijn aan burgers – zij het dat deze ‘burgers’ op een andere manier betrokken zijn bij het contact overheid – burger, omdat zij veelal als professionals optreden. Als overheidsinstanties niet goed functioneren dan functioneren de professionals in die instanties ook niet goed.

Veel kwesties vertonen voor de burger een samenhang, terwijl er vanuit bestuurlijk perspectief meerdere aspecten aan zitten. Die kennen ieder hun eigen juridische verankering en daarmee samenhangende verdeling van bevoegdheden. Die juridische verankering kan plaatsvinden in de drie belangrijke rechtsgebieden bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht, die ieder een eigen inhoud, eigen procedures en een eigen proces kennen. De communicatie tussen de verschillende overheidsinstanties en de geledingen daarbinnen is tijdrovend en voor de burger zelden doorzichtig. Kenmerkend voor de overheid is dat de burger veelal de centrale missie en de daarop gebaseerde regie mist. Een belangrijke klacht van de burger is dat er uiteindelijk niemand is die de verantwoordelijkheid neemt.

Enkele voorbeelden

- In het kader van een echtscheiding doet de ene partner de auto van de hand zonder dat het kenteken van de naam van de andere partner wordt gehaald. Een verzoek bij de Dienst Wegverkeer (RDW) om het kenteken van naam te halen leidde tot niets. Een reeks boetes volgde. Door interventie van de ombudsman ging de RDW met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in overleg, met als uitkomst dat de al geïnde boetes werden terugbetaald.
- Een Nederlander die in België woont zag dat ruim € 900 ingehouden was op zijn AOW-uitkering en pensioen vanwege de bijdrage Zorgverzekeringswet. Vier jaar later ontvangt hij de jaar-afrekening van het College voor zorgverzekeringen (CVZ) waaruit blijkt dat hij maar € 130 hoeft te betalen. Voor de terugbetaling verwees het CVZ naar de Belastingdienst en zijn pensioen-verzekeraar. Dit is een veelvoorkomend probleem onder de 65.000 burgers die onder deze regeling vallen. De ombudsman heeft voor een structurele oplossing contact opgenomen met de Belastingdienst en met het CVZ zijn afspraken gemaakt.
- Een vrouw met WAO-uitkering die in het buitenland woont, wordt voor 2006, 2007 en 2008 ten onrechte gekort vanwege de Zorgverzekeringswet. Voor de terugbetaling wijst het CVZ naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en omgekeerd. Interventie van de ombudsman leidde tot een terugbetaling van bijna € 2.000. Bovendien zijn het UWV en het CVZ in onderling overleg om onterechte inhoudingen als deze voortaan te voorkomen.
- De Belastingdienst maakte een forse fout bij de berekening van het inkomen van een vrouw en gaf dit door aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarop besloot de DUO de betaalde studiefinanciering van ruim € 5.000 volledig terug te vorderen. Een jaar later stelde de

Belastingdienst het juiste lagere inkomen vast, maar de DUO maakte de terugvordering niet ongedaan. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat dit uiteindelijk toch gebeurde.

- Een visser uit Frans Guyana is voor zijn ouderdomsvoorziening zowel aangewezen op een buitenlandse instantie, als op de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en eventueel het ABP. De voorziening klopte niet en alle instanties verwezen naar elkaar. Een interventie van de ombudsman richtte de SVB leidde ertoe dat de SVB een leidende rol ging vervullen ten aanzien van alle instanties en ervoor zorgde dat het met de voorziening in orde kwam.
- Verzoeker ervaart stelselmatig overlast van zijn bureaus en klaagt over de geringe aandacht hiervoor van de politie. De ombudsman organiseerde een bemiddelingsgesprek met de politie en de woningbouwvereniging. Dit leidt tot afspraken over de inzet van buurtbemiddeling. Verder zal de woningbouwvereniging de mogelijkheid van een op te richten bewonersvereniging onder de aandacht van alle bewoners brengen. Ook komt er een gesprek met de huismeester om de verhoudingen te normaliseren.
- Iemand vernielde de auto van verzoekster. Er was een bekende verdachte. Verzoekster wilde dat de dader geconfronteerd werd met de gevolgen en zou leren van zijn fouten. De aangifte leidde echter maandenlang tot niets, omdat de politie niet reageerde op een verzoek van het Openbaar Ministerie (OM) om het proces-verbaal aan te vullen. Interventie van de ombudsman leidde ertoe dat de aanvulling er binnen twee dagen was. Ook het OM heeft toegezegd voortvarend te zullen reageren.
- Een twintigjarige jongen heeft een behandeling in een jeugdinrichting ondergaan en komt in aanmerking voor proefverlof. Samen met zijn ouders bereiden zij het verlof voor. Zo regelen zij dat hij tijdens het verlof kan werken in het bedrijf van zijn ouders. Het proefverlof wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) afgekeurd en de jongen en zijn ouders krijgen geen antwoord op de vraag wat de reden hiervoor is. Tijdens een bemiddelingsgesprek met alle betrokkenen worden de redenen en de voorwaarden voor het verlof wel duidelijk. De instanties spreken af informatie voortaan beter met elkaar uit te wisselen. Na het gesprek is het vertrouwen van de jongen in de instanties hersteld en uiteindelijk krijgt de jongen toch toestemming om in het bedrijf van zijn vader te werken tijdens zijn proefverlof.
- Een moeder en twee kinderen zijn gevlucht uit Irak en vroegen in 1979 asiel aan. Hun identiteitsdocumenten werden door de Nederlandse overheid ingenomen. Toen hun verblijf gelegaliseerd was, vroeg verzoekster om teruggave van de documenten, maar deze bleken onvindbaar. Verzoekster wendde zich tot de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die haar verwees naar de vreemdelingenpolitie, die haar vervolgens weer verwees naar de IND. Door het zoekraak van de documenten kon het gezin geen naturalisatieprocedure starten. Na een interventie door de ombudsman onder verwijzing naar zijn rapport 'Zoekgeraakte documenten' nam de IND contact op met verzoekster en heeft de IND een verklaring gemaakt die kan worden gebruikt voor de naturalisatieprocedure. Als verzoekster eventueel vervangende documenten zou willen aanvragen bij de Iraakse autoriteiten, worden die kosten door de IND vergoed.

De burger wordt soms in het belang van bijvoorbeeld onderzoek door de overheid in een bepaalde positie gedwongen.

2.2 Kwetsbaar ↔ onkwetsbaar, onaantastbaar

De mens ontleent zijn persoonlijke en maatschappelijke identiteit aan de respectering van zijn grondrechten. De mens is naar zijn aard kwetsbaar waar het gaat om zijn menselijkheid, zijn integriteit en zijn fundamentele rechten, zoals het recht op leven, het huisrecht, het briefgeheim, privacy, enzovoorts. De overheid is abstract en in die zin onschendbaar. De burger wordt soms in het belang van bijvoorbeeld onderzoek door de overheid in een bepaalde positie gedwongen. Daarvoor gelden beperkingen en waarborgen. De burger is primair afhankelijk van de overheid voor het in acht nemen van de grenzen en voor de waarborging van de veiligheid in dwangsituaties, zoals bijvoorbeeld bij aanhouding of gevangenhouding.

Enkele voorbeelden

- De rechter had een machtiging afgegeven om een vrouw gedwongen te laten opnemen in een psychiatrisch ziekenhuis. Met hulp van de politie werd zij opgehaald en daarbij is haar voordeur geforceerd. Het is niet aannemelijk dat de politie over een schriftelijke machtiging tot binnentreden beschikte. Ook was er geen noodsituatie. Het huisrecht van verzoekster is onvoldoende gerespecteerd, aldus de Nationale ombudsman. De politie moet de weigering om schade te vergoeden vanwege verdwenen spullen heroverwegen. *Rapport 2010/362*
- De politie hield een man aan wegens de verdenking van misbruik van het vierjarige vriendinnetje van zijn dochtertje. Verzoeker ontkende ten stelligste zich hieraan schuldig te hebben gemaakt. Twee dagen na zijn aanhouding werd verzoekers dochtertje aan een studioverhoor onderworpen. Aan dit onderzoek kleefden ernstige gebreken en de politie heeft onvoldoende oog gehad voor de mogelijkheid dat de aangifte onjuist was. De politie besteedde te weinig aandacht aan het verhaal van verzoeker en was te weinig kritisch ten opzichte van aangeefster. De politie heeft zo gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. Ook was onjuist dat het proces-verbaal van zijn verhoor geen weergave van zijn verklaring is. *Rapport 2010/139*
- Een man heeft in het kader van zijn arbeidsongeschiktheid zowel te maken met een arbeidsdeskundige van het UWV als met een re-integratiecoach die contact heeft met zijn werkgever. De arbeidsdeskundige neemt contact op met de re-integratiecoach om te bewerkstelligen dat betrokkene meer uren beschikbaar is voor re-integratie dan medisch was voorgeschreven. De arbeidsdeskundige heeft op ongeoorloofde wijze gebruikgemaakt van zijn positie.
- Een echtpaar dat twee kinderen geadopteerd had ontving een brief van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) dat er een anonieme melding was gedaan van kindermishandeling. Er volgde een bezoek van een medewerker van het AMK die het echtpaar uitlegde dat er geen reden was voor zorgen op dit punt. Er zou sprake zijn van een zogenaamde 'pestmelding'. De medewerker toonde tijdens het gesprek veel begrip voor de onrust die deze melding bij het echtpaar teweeg had gebracht. Zij durfde op dat moment niet te vertellen dat er in het kader van het onderzoek al een aantal instanties was benaderd. Toen zij dit later telefonisch aan verzoekers liet weten, reageerden zij heftig en dienden een klacht in. Een bemiddelingsgesprek en latere

gesprekken tussen verzoekers en de directeur van het AMK hebben ertoe geleid dat verzoekers het voorval achter zich konden laten.

- Vanwege onbetaalde boetes werd de auto die gebruikt werd door de schuldenaar buiten gebruik gesteld. De auto werd vanwege de geringe waarde vernietigd. De auto behoorde echter toe aan de bejaarde ouders van de schuldenaar. De ombudsman oordeelde dat de handelwijze in dit geval niet behoorlijk was en dat de waarde van de auto vergoed moest worden. Het OM vergoedde vervolgens € 175. Na een interventie van de ombudsman werd dit bedrag verhoogd tot € 500, zonder de voorwaarde te stellen dat dit tegen finale kwijting was (zie rapport 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims').
- De klachten over het politieoptreden tegen een dakloze vrouw werden door de politie gegrond verklaard, maar er werden geen gevolgen aan verbonden. Een interventie van de ombudsman leidde tot excuses en een financiële tegemoetkoming. De vrouw was over beide niet te spreken. De ombudsman beëindigde de zaak, omdat de geboden compensatie niet onredelijk was.
- Een vrouw werd beboet vanwege het doorzoeken van een vuilnisbak. Haar klacht over deze boete verklaarde de korpsbeheerder gegrond, maar hij liet het daar verder bij. Een interventie van de ombudsman leidde tot vergoeding van de inmiddels betaalde boete van € 90.
- Een twintigjarige met psychische en gedragsstoornissen is veroordeeld voor verschillende strafbare feiten. De door de rechter opgelegde maatregel voor een behandeling wordt niet uitgevoerd. Na herhaald harddruggebruik is hij uit een GGZ-instelling gezet. Hij is teruggekeerd naar huis en vormt voor zijn moeder en het gezin een ernstig probleem. Bemiddeling door de ombudsman op verzoek van de moeder leidt tot versnelde behandeling van het dossier zodat een plek voor de zoon kan worden geregeld.
- Een moeder van een vijftien maanden oude baby maakte zich zorgen dat zij wegens openstaande boetes door de politie zou worden opgepakt. Het bleek niet mogelijk om met het CJIB een betalingsregeling te treffen. Een interventie van de ombudsman leidde alsnog tot een betalingsregeling.
- Een man moest zijn sieraden afgeven toen hij op een politiebureau werd ingesloten. Later werd hij overgebracht naar het huis van bewaring. Toen hij weer in vrijheid werd gesteld, kreeg hij alles behalve zijn oorbel terug. Deze was zoekgeraakt. Onduidelijk was onder wiens verantwoordelijkheid het sieraad was zoekgeraakt. Politie en Justitie besloten na een interventie om gezamenlijk de schade te vergoeden.
- Een gedetineerde wilde informatie op een geheugenstick toezenden aan zijn advocaat, maar kreeg daar van het detentiecentrum geen toestemming voor. De advocaat kreeg geen antwoord op zijn brieven hierover. Na een interventie van de ombudsman werd binnen een half uur alsnog toestemming gegeven.

Deze situatie leidt ertoe dat de burger zich vaak in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van een autonome overheidsinstantie bevindt.

- Een man krijgt voor een openstaande belastingsschuld een betalingsregeling van € 40 per maand met een betalingskenmerk. Dat betalingskenmerk wordt vervolgens verschillende malen door de Belastingdienst gewijzigd en de aflossing loopt spaak. Bellen helpt niet. Na een interventie van de ombudsman erkent de Belastingdienst de fout en draait alles terug. Er komt een nieuwe betalingsregeling met een definitief betalingskenmerk.
- De Belastingdienst stuurde privacygevoelige informatie over iemand naar een verkeerd adres. Ook de klachtafhandeling hierover ging naar het verkeerde adres. De Belastingdienst bood excuses aan met de mededeling dat deze handelwijze nooit tot problemen had geleid. De ombudsman oordeelde dat dit niet behoorlijk was, omdat bij een excuus onder andere de normschending duidelijk moet worden aangegeven. *Rapport 2010/080*
- Voordat verzoekers dochter veertien jaar zou worden, stuurde de gemeente haar een brief dat zij gedurende het jaar dat zij veertien jaar was in aanmerking kwam voor een gratis Nederlandse identiteitskaart. Toen verzoeker de gratis kaart binnen dat jaar samen met zijn dochter wilde afhalen, kreeg hij te horen dat dit door een wetswijziging niet meer mogelijk was. De gemeente had verzoeker niet eerder geïnformeerd over deze wijziging. De Nationale ombudsman vond dit onbehoorlijk en deed de aanbeveling de kosten van de kaart te vergoeden. De gemeente heeft deze aanbeveling opgevolgd. *Rapport 2010/230*

2.3 Juridisch afhankelijk ↔ autonoom, bureaucratisch, machtig, eenzijdig bepalend

De overheid heeft op veel terreinen maatschappelijk gezien een monopoliepositie of er is sprake van een dienst die alleen door de overheid geleverd kan worden. Deze situatie leidt ertoe dat de burger zich vaak in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van een autonome overheidsinstantie bevindt. Een duidelijk voorbeeld betreft de politietak: als de aangifte niet opgenomen wordt (en daarover wordt veel geklaagd) dan blijft iemand verstoken van de politiefunctie van opsporing van strafbare feiten en wordt hem de mogelijkheid onthouden zich hierover te beklagen bij de rechter. Ook bij verzoeken om handhaving door de overheid kan dit spelen. Als de overheid regels gesteld heeft die de verhouding tussen burgers ordenen en reguleren, dan heeft de overheid ook een taak als er problemen en conflicten tussen burgers zijn. Dit kan zich voordoen bij problemen in de buurt of bij problemen in de relationele sfeer. De problemen kunnen voortvloeien uit de omgeving (milieu, bouwen en gebruiken) maar ook uit strafbaar handelen in de geweldssfeer (geweldpleging en inbraak). De belangrijkste problemen waar de burger mee te kampen heeft, betreffen het uitblijven van een reactie van de overheid en het niet handhaven door de overheid, ondanks een daartoe strekkende opdracht van de rechter.

Enkele voorbeelden

- Omwonenden ondervonden geruime tijd geluidsoverlast van een café bij hen in de buurt. Het aanspreken van de caféhouder hielp niet. De gemeente stelde bij metingen meerdere forse overschrijdingen van de wettelijke geluidsnormen vast en legde een last onder dwangsom op.

Daarna werden weer overschrijdingen gemeten, maar de gemeente inde de verbeurde dwangsommen niet en hield het bij waarschuwen. Het was niet redelijk dat de gemeente wederom volstond met waarschuwen. *Rapport 2010/350*

- Een partij in een civiele procedure laat een enveloppe met bewijsstukken afleveren bij de griffie van de rechtbank. Nadat zij de procedure verloren had, leidde ze uit het dossier af dat de stukken niet in handen van de rechter zijn gekomen. De rechtbank verstrekt alleen een ontvangstbevestiging op verzoek. Daarom ligt het risico van zoekraken bij de rechtbank. Met ingang van mei 2010 wordt nu standaard een ontvangstbevestiging gegeven. *Rapport 2010/351*
- Een jager schiet met zijn jachtgeweer de hond van zijn vriendin dood om de hond uit zijn lijden te verlossen. De hond was wegens ziekte aan het verstikken. De politie neemt het geweer waarmee de hond is doodgeschoten, een hagelgeweer en zijn jachtakte in beslag. Het is niet behoorlijk dat de politie zijn jachtakte en hagelgeweer heeft ingenomen zonder een schriftelijke beschikking en dat de politie hem ook niet geïnformeerd heeft hoe hij zijn akte en geweer terug kon krijgen. *Rapport 2010/374*
- Een vrouw ontving van de Belastingdienst in zeven maanden tijd drie voorlopige aanslagen inkomstenbelasting. Nadat verzoekster ging corresponderen met de Nationale ombudsman kwam ze erachter dat ze in aanmerking kwam voor automatische voorlopige aanslagen. De informatie die de Belastingdienst geeft over automatische aanslagen schiet tekort. *Rapport 2010/009*
- Van iemands auto waren beide nummerplaten gestolen en sindsdien ontving zij voortdurend boetes voor snelheidsovertredingen, onverzekerd rijden en ook rekeningen wegens tanken zonder betalen. Ze kreeg duplicaatplaten met de afzonderlijke indicatie dat het om duplicaten ging, maar de stroom boetes bleef aanhouden. Na interventie van de ombudsman heeft de RDW contact opgenomen met de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie (CVOM) en zo zijn de boetes ongedaan gemaakt. Ook is het probleem met de kentekenplaten geregeld.
- Een particulier kreeg bij een ruilverkaveling het bericht dat de verkaveling geen gevolgen voor zijn eigendom zou hebben. Na afronding kreeg hij bericht van het Kadaster dat – hoewel er feitelijk niets veranderde – de oppervlakte van zijn grond kleiner was geworden. Hij klaagde bij het Kadaster en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en vroeg om gehoord te worden als de oude oppervlakte niet hersteld werd. Schriftelijk kreeg hij bericht dat het Kadaster en de DLG niets voor hem konden doen. Interventie van de ombudsman leidde alsnog tot een gesprek waarin de op zich juiste gang van zaken toegelicht wordt.
- Een in Servië geboren vrouw vestigt zich in Nederland. Op basis van haar opleiding in Servië wilde zij zich graag kwalificeren voor een baan in de buitenschoolse opvang. Bij de diploma-erkenning door het Nuffic was zij echter te laag gekwalificeerd om aan de eisen van de kinderopvang te voldoen. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat het Nuffic alsnog precies uitzoekt wat het niveau van haar diploma is. Het gevolg is dat zij wel aan de eisen kan voldoen.

- Het UWV WERKbedrijf adresseerde een aantal ontslagvergunningen voor een bedrijf vlak voor het einde van de maand op het verkeerde postbusnummer. Een telefoontje van de werkgever aan het UWV of de vergunningen waren verleend leverde niets op vanwege een verlofdag van de behandelend medewerkster. Het gevolg was dat de ontslagen pas een maand later in konden gaan. Het UWV weigerde de schade te vergoeden. Na een interventie van de ombudsman wijzigde het UWV de terugbepprocedure en gaat na of er conform het rapport ‘Behoorlijk omgaan met schadeclaims’ toch een compensatie moet worden aangeboden.
- Uit kluisjes in het huis van een man waren juwelen ter waarde van € 200.000 gestolen. Slechts een beperkt aantal mensen wist van het bestaan hiervan. Later ziet hij een zeldzaam horloge dat bij hem gestolen is bij een juwelier te koop. Vanwege onderbezetting gaf de politie pas zes maanden later opdracht om bij de juwelier onderzoek te doen, maar de zaak werd na negen maanden zonder resultaat gesloten. De klacht over het trage politietoedelen werd door de korpsbeheerder gegrond verklaard. Het onderzoek bleef echter gesloten. Een interventie van de ombudsman leidde tot heropening van het onderzoek.
- Van een man wordt een stalen motorkruiser gestolen. Na lang zoeken vindt hij de boot in een andere haven terug. De politie berichtte hem niets te kunnen doen, omdat de koper geen strafbaar feit heeft gepleegd. De ombudsman adviseerde de man om eventueel een civiele procedure te beginnen en stuurde een artikel uit de Waterkampioen mee, waarin een advocaat precies beschrijft hoe te handelen.
- Een man wiens fiets is gestolen en die daarvan aangifte heeft gedaan ziet iedere dag de dief op zijn fiets rondrijden zonder dat de politie iets doet. Het OM blijkt de zaak te hebben geseponneerd, zodat verzoeker de schade ook niet in een strafzaak op de dader kan verhalen. Omdat dit een vergissing was, volgde na een interventie van de ombudsman vergoeding van de dagwaarde van de fiets.
- Wegens rijden onder invloed krijgt een bestuurder een boete van € 450. Hij krijgt zijn ingenomen rijbewijs terug, maar de CVOM vergeet één registratie van de rijontzegging ongedaan te maken. Het gevolg is dat de bestuurder niet op kan gaan voor het examen rijbewijs BE. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat de extra kosten die daardoor zijn gemaakt, vergoed worden.
- Vader en zoon van een erkend vluchteling in Nederland van Oeigoerse afkomst klagen via een advocaat over het feit dat zij tot vier keer toe worden weggestuurd door de Nederlandse ambassade in Peking. Zij wilden daar een aanvraag voor een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv) indienen. Peking ligt meer dan 3.000 km van hun woonplaats. Bovendien blijkt informatie over de asielaanvraag van de moeder te zijn doorgespeeld aan de werkgever van de vader waardoor zij in een gevaarlijke positie zijn gekomen in China. Door tussenkomst van de ombudsman worden de klachten gegrond verklaard en de mvv-aanvragen met spoed door de ambassade behandeld.

De beslissing van de gemeente was juist, maar het bleek dat de wijze van klachtafhandeling door de gemeente voor verbetering vatbaar was.

- De Raad voor de Kinderbescherming had geen gevolgen verbonden aan de uitspraak van de Klachtencommissie van de raad. Daarbij werd een klacht van verzoeker gegrond verklaard. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om het gerechtshof schriftelijk te informeren over de uitspraak van de klachtencommissie over de kwaliteit van het raadsrapport. Ook deed de ombudsman de aanbeveling in het rechtbankdossier en het raadsdossier te laten aantekenen dat aan het raadsrapport geen enkele waarde toegekend kon worden en ten slotte om met verzoeker in contact te treden en een passend gebaar te maken. De raad volgde deze aanbevelingen op. *Rapport 2010/193*
- Verzoeker werd geconfronteerd met een deurwaarder vanwege een onbetaalde verkeersboete. Verzoeker stelde dat hij nooit een boete of aanmaning had ontvangen omdat het CJIB de verkeerde postcode had gebruikt. Hij was best bereid te betalen, maar niet de extra kosten. Een interventie van de ombudsman leidde tot kwijtschelding van de extra kosten.
- Een vrouw werd door de rechter vrijgesproken van een strafbaar feit. Zij verzocht om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand. De behandeling van dit verzoek door de rechtbank liet echter op zich wachten. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat de president van de rechtbank zijn spijt uitsprak over de lange duur en het verzoek snel werd afgewikkeld.
- Een vrouw klaagde erover dat de politie te weinig actie ondernam naar aanleiding van haar meldingen over haar burens. Onderzoek van het dossier liet zien dat het om een langlopend conflict ging met tientallen meldingen. De conclusie was dat de politie niet tekort was geschoten in de hulpverleningstaak en dat de politie niet vooringenomen was. De politie had zich ook voldoende ingespannen om tot buurtbemiddeling aan te zetten. De zaak werd gesloten met als aantekening dat als er sprake is van strafbare feiten van burens een aangifte door de politie moet worden opgenomen.
- Een man vroeg van de vreemdelingenpolitie zijn Turkse paspoort en identiteitskaart terug die in het kader van vreemdelingentoezicht waren ingenomen. Het paspoort had hij nodig om een nieuwe aan te vragen, maar de vreemdelingenpolitie weigerde het terug te geven. Na een interventie van de ombudsman worden de documenten aan verzoeker toegezonden met als voorwaarde dat een kleurenkopie van het verlengde paspoort aan de vreemdelingenpolitie wordt toegezonden.
- Verzoeker wilde niet dat in het plantsoen voor zijn huis een speeltoestel werd geplaatst. Buurtbewoners hadden de gemeente hier met een handtekeningenlijst om verzocht. Verzoeker had deze lijst bewust niet getekend. De Nationale ombudsman oordeelde dat de gemeente bij de beslissing alle omstandigheden had meegenomen en alle relevante belangen had afgewogen. Het algemeen belang van een goede speelvoorziening in een woonwijk kon in dit geval prevaleren boven de beperkte vermindering van de kwaliteit van de specifieke woonsituatie van omwonenden van het plantsoen. *Rapport 2010/043*

- Voor het opstellen van een taxatierapport voor een beroepsprocedure tegen een WOZ-beschikking vroeg een taxateur verzoekster toestemming om foto's te maken van haar woning. Verzoekster wilde hier niet aan mee werken. De taxateur maakte daarom foto's op het perceel van de burens vanachter een heg. De Nationale ombudsman oordeelde dat dit niet onbehoorlijk was. Verzoeksters privacy was weliswaar geschonden, maar de schending was beperkt. De achterkant van haar woning was zichtbaar voor een ieder die zich bevond op het perceel van de burens. Ook kan een foto informatiever zijn dan een (subjectieve) beschrijving van de woning en een zinvolle aanvulling zijn op het taxatierapport. Daar kwam bij dat verzoekster niet wilde meewerken aan het maken van de foto's en de gemeente genoodzaakt was op een andere geoorloofde wijze de foto's te verkrijgen. *Rapport 2010/098*
- Verzoeker diende een bezwaarschrift in tegen de bouwvergunningen voor een grootschalig bouwproject dat grenst aan zijn perceel. Een paar dagen later vraagt hij ook een voorlopige voorziening aan. Ruim drie maanden later deed de voorzieningenrechter uitspraak, waarna de gemeente de behandeling van zijn bezwaarschrift startte. De Nationale ombudsman oordeelde dat er geen reden was om eerst de uitspraak van de rechter af te wachten. Het had de gemeente op een gegeven moment duidelijk moeten zijn dat de uitspraak dusdanig lang op zich liet wachten, dat een tijdige afhandeling van het bezwaarschrift niet mogelijk was als de uitspraak zou worden afgewacht. *Rapport 2010/209*
- Verzoeker ondervond parkeerproblemen in zijn woonwijk als gevolg van het parkeren van bedrijfsbussen. Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) was dit verboden in daarvoor aangewezen gebieden. In 2004 besloot de gemeenteraad handhavend op te treden en daarvoor capaciteit beschikbaar te stellen. In 2007 en 2008 heeft verzoeker tevergeefs parkeercontroleurs aangesproken over de parkeerproblemen en daarover geklaagd bij de gemeente. De Nationale ombudsman oordeelde dat de gemeente ten onrechte niet handhaafde. *Rapport 2010/227*
- De gemeente had de door verzoeker ingeleverde pasfoto voor een paspoort geweigerd, omdat deze te klein was. De beslissing van de gemeente was juist, maar het bleek de Nationale ombudsman dat de wijze van klachtafhandeling door de gemeente voor verbetering vatbaar was. Daarom is de gemeente gewezen op de hoorplicht en de toepassing daarvan in de toekomst. Ook wees de ombudsman de gemeente op duidelijke informatieverstrekking over de vereisten voor een pasfoto.
- Een echtpaar met een eigen bedrijf doet over 2004 aangifte inkomstenbelasting. Wie een bedrijf heeft moet elektronisch aangifte doen. De aangiftes komen tot twee keer toe niet aan in het elektronische systeem van de Belastingdienst. De Belastingdienst legt hen boetes op omdat ze te laat aangifte hebben gedaan. Ze doen van alles om hun aangiftes alsnog bij de Belastingdienst te krijgen, maar zijn genoodzaakt ook bezwaarschriften en verzoeken voor voorlopige aanslagen in te dienen. Op dit alles wordt door de Belastingdienst niet adequaat gereageerd. Het echtpaar claimt vergoeding van de gederfde inkomsten voor de tijd besteed aan deze aangiftes. De Belastingdienst vergoed een forfaitair bedrag van € 161. Dat vinden ze te weinig. De ombudsman doet de aanbeveling een aanvullende kostenvergoeding aan te bieden.

- Een echtpaar uit Iran had er bij de IND over geklaagd dat de tolk hun asielmotieven onjuist had vertaald. De Klachtencommissie Wet beëdigde tolken en vertalers adviseerde de IND daarom de tolk een taaltest te laten doen, maar de IND ging hier niet in mee. De minister van Veiligheid en Justitie liet in zijn reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman weten dat hij de overwegingen van de IND onderschreef. Vanwege onder meer de goede ervaringen van de IND met deze tolk sinds 1991 en gelet op de hoge opleiding van de tolk in Nederland zag ook de minister geen aanleiding te veronderstellen dat de tolk de Nederlandse taal onvoldoende beheerste. De minister achtte het daarom niet nodig om deze ervaren professional te onderwerpen aan een taaltest. De Nationale ombudsman kon zich hierin vinden. *Rapport 2010/287*

2.4 Financieel afhankelijk ↔ budgetten en begrotingen

De burger is in veel opzichten, en vanwege de toenemende complexiteit van de wet- en regelgeving steeds vaker, financieel afhankelijk van de overheid. De burger moet vervolgens de wegen vinden om een juiste toepassing te krijgen van al die regelingen. Dat kan voor burgers klemmend zijn wanneer hun huishouding financieel te krap wordt.

Enkele voorbeelden

- Een verzoeker met een WW-uitkering had via de re-integratiecoach toestemming gekregen voor een cursus die het UWV zou betalen. Terwijl de cursus gevolgd werd, kondigde het UWV aan dat er geen vergoeding zou volgen vanwege de budgetstop op de re-integratie. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat de cursus alsnog werd vergoed.
- De Wajong-uitkering van een vrouw wordt stopgezet en zij gaat parttime werken. Na enige tijd valt zij uit met dezelfde klachten die destijds tot een Wajong-uitkering leidden. Zij krijgt een lagere en tijdelijke Ziektewetuitkering. Een interventie door de ombudsman leidde ertoe dat het UWV haar zaak opnieuw beoordeelde. Het gevolg is herleving van haar Wajong-uitkering.
- Een vrouw raakt met haar partner gedetineerd, maar wordt later vrijgesproken. In de tussentijd raakt de informatievoorziening tussen de Belastingdienst en de DUO verstoord met als gevolg dat de terugbetaling vanwege een studieschuld te hoog wordt vastgesteld. De correspondentie hierover van de DUO bereikte haar vanwege de detentie ook niet. Via de deurwaarder vindt een hoge invordering verhoogd met kosten plaats. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat de invordering met kosten ongedaan gemaakt wordt.
- Een vrouw in Frankrijk met minimale inkomsten heeft nog een studieschuld bij de DUO. Van 1992 tot 1996 was er op basis van een draagkrachtberekening zeer beperkt afgelost. De aflossing van de schuld daarna was in de loop der jaren verstoord geraakt. Daardoor is er een internationale incasso gestart die ook leidde tot een paspoortsignalering. Over de periode 1997 tot 2004 heeft er geen draagkrachtberekening plaatsgevonden omdat die niet was aangevraagd. Na een interventie van de ombudsman voert de DUO alsnog een draagkrachtberekening uit. Dit leidde ertoe dat

verzoekster niet hoefde terug te betalen. De paspoortsignalering werd ongedaan gemaakt en de invordering gestaakt.

- De DUO legde een boete van € 900 op vanwege onrechtmatig bezit van een OV-studentenkaart. De moeder trekt vanwege complicaties aan de bel: de kaart is verloren, haar zoon is gedetineerd en heeft geen gebruikgemaakt van de kaart. Na een interventie van de ombudsman schold de DUO de boete deels kwijt.
- Een vrouw krijgt van de DUO ongevraagd partnertoeslag en haar wordt verteld dat zij daar recht op heeft. Omdat dat ook voor de voorgaande periode zou gelden, maakt ze daar werk van. Het resultaat is dat de DUO beslist dat ze geen recht heeft op partnertoeslag. Verzoekster moet het reeds betaalde ineens of in termijnen met rente terugbetalen. De vrouw wil wel terugbetalen, maar kan dat niet in één keer. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat ze geen rente hoefde te betalen.
- Nadat een vader niet voldeed aan zijn verplichting om de kinderalimentatie te betalen heeft het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) beslag gelegd op zijn UWV-uitkering. Er ontstond onduidelijkheid over de hoogte van de beslagvrije voet. De beslagvrije voet die het UWV heeft berekend bedraagt meer dan het LBIO heeft berekend. Na telefonisch contact van de Nationale ombudsman met het LBIO besluit deze de beslagvrije voet aan te passen naar de voor verzoeker gunstiger en de tevens door het UWV berekende beslagvrije voet.
- Een moeder heeft geen vertrouwen meer in het LBIO omdat het er niet in slaagt de kinderalimentatie bij haar ex-echtgenoot te innen. Verzoekster heeft het gevoel dat ze wordt tegen-gewerkt. Er vond een bemiddelingsgesprek plaats onder leiding van de Nationale ombudsman. Dit leidde ertoe dat het LBIO excuses aanbood voor de gang van zaken en dat er afspraken werden gemaakt voor de toekomst. Verzoekster kreeg een aanspreekpunt bij het LBIO en het LBIO zal zich in het vervolg zakelijk opstellen om daarmee de schijn van partijdigheid te vermijden.
- Verzoekster zit al heel lang te wachten op teruggaaf van in het buitenland betaalde omzetbelasting van ruim € 17.000. Een interventie van de ombudsman leidde ertoe dat dit bedrag werd verrekend met de omzetbelasting die zij nog in Nederland moest betalen.
- Een vader kreeg bericht van de Belastingdienst dat ongeveer € 1.600 aan kindertoeslag uitbetaald zou worden aan het opvangcentrum waar zijn dochter verblijft. De betaling volgt niet omdat er kennelijk een verrekening met een andere openstaande schuld bij de Belastingdienst speelt en de dochter dreigt van het centrum verwijderd te worden. Na een interventie van de ombudsman geeft de Belastingdienst toe dat de brief onduidelijk was en betaalt alsnog. Voor de openstaande schuld wordt een betalingsregeling afgesproken.
- Een belastingplichtige kreeg een brief van de Belastingdienst waarin stond dat een uitstel van betaling was verlopen en dat hij € 2.400 moest betalen. Het bleek een schuld te zijn uit 2005. De brief vloeiende voort uit het wegwerken van achterstanden bij de Belastingdienst. Na een

interventie van de ombudsman erkende de Belastingdienst dat het te lang had geduurd. Ook zou de schuld worden gehalveerd tot € 1.200, terug te betalen in twaalf termijnen.

- Verzoekster was in 2001 eigenaar geworden van een woning, maar bewoonde deze niet. Ze heeft echter steeds zowel de eigenaars- als de gebruikersbelasting betaald. In 2008 heeft verzoekster bezwaar aangetekend tegen de gebruikersbelasting. De gemeente kende haar ambtshalve vermindering toe over 2006 en 2007. Verzoekster klaagde erover dat haar geen ambtshalve vermindering is toegekend over de jaren 2001 tot en met 2005. De Nationale ombudsman oordeelde dat het redelijk is dat de gemeente aanknoopt bij een ambtshalve toets met een termijn van vijf jaren (en niet drie jaren). De Belastingdienst gebruikt deze termijn ook en het is ook de termijn die door de overheid wordt gebruikt om een onjuistheid te herstellen ten nadele van een burger. *Rapport 2010/312*
- Omdat de Stadsbank had verzuimd rekeningen te betalen, wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman. Na interventie van de ombudsman besloot de Stadsbank een gesprek aan te gaan met verzoekster, haar nadere uitleg te geven en in de tussentijd de nodige maatregelen te treffen om de rekeningen te betalen.
- Nadat de gemeente het persoonsgebonden budget op een verkeerde rekening had gestort, werd verzoekster slechts de helft nogmaals uitgekeerd. Na interventie liet de gemeente weten alsnog ook de andere helft uit te zullen betalen.

2.5 Gebrek aan deskundigheid ↔ deskundig

Hoewel de Algemene wet bestuursrecht een zekere structuur aanbrengt, is het juridische systeem vaak ondoorgrondelijk. Vaak weten bij overheidsinstanties ook maar enkele specialisten hoe een bepaalde kwestie in elkaar steekt. De burger is in de regel niet in staat die mate van deskundigheid te verwerven. Voor grote groepen burgers is het zelfs onmogelijk om de vele standaardformulieren te begrijpen. De burger is voor zijn deskundigheid vaak afhankelijk van de overheid zelf. Dit verschil in kennisniveau heeft tot gevolg dat in de dialoog over een bepaalde aangelegenheid onevenwichtigheid bestaat. De overheid heeft immers altijd gelijk en dat gelijk ter discussie stellen is buiten de orde. Dit heeft weer invloed op de kwaliteit van de communicatie. De burger krijgt dan ‘ik zal het u nog eens uitleggen’ te horen, in plaats van dat wordt verkend waar het werkelijk om gaat. Veelal mist de burger ook een helder zicht op de procedure waarin hij terecht komt. Dit gemis aan controle schept ongenoegen en brengt ongeduld teweeg. In veel zaken die bij de Nationale ombudsman worden aangebracht is de burger ongeduldig over het niet beantwoord zijn van een brief. In een groot deel van de gevallen is dat ongeduld terecht, omdat de overheid nu eenmaal structureel te traag blijkt te reageren. Soms echter heeft de burger er geen zicht op dat een verzonden brief, vanwege de vereiste deskundigheid, enige dagen en soms enige weken antwoordtijd nodig heeft.

Enkele voorbeelden

- Een vrouw verzorgde als netwerkpleegouder langer dan een jaar haar onder toezicht gestelde nichtje. Bureau Jeugdzorg (BJZ) besloot het nichtje over te plaatsen naar een ander pleeggezin. BJZ had professioneel moeten handelen door na de overplaatsing op eigen initiatief informatie te geven over het welzijn van het nichtje en de samenstelling van het pleeggezin waarin zij was geplaatst. BJZ handelde in strijd met het fair play beginsel door de pleegouder niet te informeren over de mogelijkheid om de overplaatsing bij de rechter aan te vechten. *Rapport 2010/364*
- Een student vraagt studiefinanciering aan voor een opleiding en hanteert de aanvraagdatum als ingangsdatum en niet 1 september, de datum waarop de opleiding begint. Daardoor krijgt hij te vroeg de OV-studentenkaart en vervolgens om die reden een boete. Verzoeker heeft vanwege zijn verblijf in het buitenland de OV-studentenkaart niet kunnen gebruiken. Na een interventie van de ombudsman besluit de DUO de boete kwijt te schelden, omdat nagelaten was even na te vragen of de ingangsdatum wel klopte. De datum 1 september lag immers voor de hand als ingangsdatum. Dit probleem komt vaker voor. Zie *rapport 2009/198*.
- Bij een gepensioneerd medewerker van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bestond onzekerheid over de berekening van zijn FPU-uitkering. Hij kreeg van verschillende mensen steeds andere informatie. Een interventie van de ombudsman leidde tot een goed gesprek waarbij duidelijk werd dat er nog informatie van het ABP nodig was. Er werden excuses aangeboden en er werd een heldere eindberekening van de FPU-uitkering toegezegd.
- Een politieman ontving van zijn politiekorps geen tegemoetkoming in de ziektekosten voor zijn dochter. Onduidelijk was of tegen die weigering bezwaar en beroep mogelijk was. Een interventie bracht aan het licht dat het korps ten onrechte geen schriftelijke besluiten opmaakte bij een weigering. Daardoor waren ook de rechtsmiddelen onduidelijk. Het korps heeft dit structureel hersteld en de kwestie ook voor verzoeker opgelost.
- Een in het buitenland wonende Nederlandse belastingplichtige klaagde dat hij geen gebruik kon maken van de voorgevulde aangifte. Ook kon hij digitaal geen informatie krijgen over bijvoorbeeld zijn AOW-uitkering. Voor het laatste probleem heeft de SVB al een oplossing op de website. Voor de fiscale kant is een Registratie Niet Ingezetene in voorbereiding die gekoppeld wordt aan DigiD.
- Een vrouw kreeg van de Belastingdienst een teruggaveformulier omdat verondersteld werd dat zij vanwege ziektekosten recht had op een belastingteruggave. Nadat zij deze aangifte had gedaan kreeg zij alsnog een aanslag van € 55. Zij klaagde dat zij verkeerd was voorgelicht. De ombudsman oordeelde de klacht gegrond omdat onvoldoende informatie was gegeven. Naar aanleiding daarvan werd de aanslag van € 55 kwijtgescholden. *Rapport 2010/018*
- Een niet zo draagkrachtige belastingplichtige ontving van jaar tot jaar een kwijtschelding totdat hij voor 2010 geen kwijtschelding meer krijgt, maar een voorlopige aanslag moet betalen. Hij begrijpt dit niet omdat zijn financiële situatie ongewijzigd is. Na een interventie van de ombudsman bericht

de Belastingdienst verzoeker dat in het verleden ten onrechte kwijtschelding aan hem is verleend. Uit coulance wordt ook nog voor 2010 kwijtschelding verleend.

- Een verzoeker had als vrijwilliger op een school in Oeganda gewerkt. Hij werd daarbij geholpen door de Oegandese Amalia. Verzoeker was Amalia daar heel erkentelijk voor en hij nodigde haar uit voor een bezoek aan Nederland. Op de website van de ambassade stond onder de voorwaarden voor het aanvragen van een visum ‘flight booking’. Ervan uitgaande dat hiermee werd bedoeld dat met een ticket kon worden aangetoond dat de vlucht was geboekt, kocht verzoeker voor Amalia een vliegticket. De visumaanvraag werd echter afgewezen. Verzoeker klaagde er bij de Nationale ombudsman over dat hij door onduidelijke informatie van de website onnodig kosten had gemaakt. De minister van Buitenlandse Zaken erkende dat de informatie op de website verwarrend was en begreep daarom wel waarom verzoeker al een ticket had aangeschaft. De minister bood naast excuses voor de ontstane verwarring ook vergoeding aan van de onnodig gemaakte kosten voor het vliegticket. Ook heeft de minister de term ‘flight booking’ op de websites van Buitenlandse Zaken laten vervangen door ‘airline reservation’. *Rapport 2010/286*

2.6 Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid ↔ zakelijke, onpersoonlijke betrokkenheid vanuit wet- en regelgeving

Bepaalde kwesties kunnen burgers direct en persoonlijk raken. Daarom kunnen burgers ook eerder emotioneel dan zakelijk betrokken zijn bij een bepaalde aangelegenheid. Hiermee hangt samen dat vanuit de burger gezien een bepaalde kwestie een conflict oplevert, terwijl van de kant van de overheid dat zo niet gezien wordt – de wet wordt gewoon toegepast. Deze situatie leidt soms tot forse escalatie van een conflict. Deze escalatie vormt op zich weer een bron van juridisering, omdat de burger bij gebrek aan communicatie een klacht indient of in bezwaar en beroep gaat. De bestuursrechtelijke procedures worden een deel van de strijd die de burger tegen de overheid gaat voeren.

Enkele voorbeelden

- Vanwege een problematische jeugd is een vrouw gevoelig voor het gebruik van haar meisjesnaam. Zij is daardoor bij telefoontjes en onverwachte gebeurtenissen ernstig van streek. Telefonische controles en huisbezoeken van het UWV hebben ingrijpende gevolgen voor haar welbevinden. Na een interventie van de ombudsman gaat het UWV over op een andere en een minder belastende manier van controle en hanteert het UWV de naam van haar man. Daarna gebruikte het UWV toch nog een keer haar meisjesnaam. Het UWV heeft hiervoor excuses aangeboden.
- Aan de dader van een misdrijf was een schadevergoedingsmaatregel opgelegd. Die maatregel moest worden uitgevoerd door het CJIB. Het slachtoffer hoorde niets en zijn klacht hierover werd slecht afgehandeld. Vanwege procedurele fouten was invordering van de maatregel uiteindelijk niet mogelijk. Het CJIB besloot in het kader van de klachtbehandeling – waarop de ombudsman aangestuurd had – om alsnog compensatie te bieden tot het bedrag van de incassokosten.

- Verzoeker, tot Nederlander genaturaliseerd en van Syrische afkomst, voelde zich onheus bejegend door een van de medewerkers van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Damascus. De medewerker had op een aanvraagformulier voor de legalisatie van zijn Syrische diploma ten onrechte aangegeven dat verzoeker niet de Nederlandse nationaliteit had. Na een interventie van de ombudsman werd verzoeker door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgenodigd voor een gesprek. Dat gesprek verliep positief en de fout op het legalisatieaanvraagformulier werd hersteld.
- Voor de kinderen en ex-echtgenote van een man die door een misdrijf om het leven was gekomen was het belangrijk om door de politie goed geïnformeerd te worden. Het was voor hen onder meer van bijzonder belang om de overlijdensdatum te weten. Een bemiddeling door de ombudsman leidde tot afspraken over een vaste contactpersoon. Ook werd er een schriftelijke verklaring van de politie over het overlijden toegezonden.
- De echtgenote van een ontvoerde man klaagde over gebrekkige informatie van de politie over de stand van het onderzoek naar de ontvoering. Een bemiddeling door de ombudsman leidde tot afspraken over een vast aanspreekpunt waarbij zorg wordt besteed dat de juiste informatie overkomt. Eenmaal per maand vindt nader overleg plaats met de politie en de politie wordt ook geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen zoals het verhogen van het tipgeld.
- De politie heeft een man bericht dat zijn moeder zich in Duitsland van het leven heeft benomen. De zoon wantrouwt de uitkomst van het onderzoek naar de dood van zijn moeder en vraagt inzage in het volledige politiedossier. Hij vreest dat hij zelf als verdachte in het onderzoek betrokken is geweest. De ombudsman heeft het volledige dossier ingezien en vastgesteld dat het onderzoek zeer uitvoerig is geweest en dat de conclusie van het onderzoek helder is. De man noch zijn familie zijn in beeld geweest als verdachten.
- Tussen een teamleider van de Belastingdienst en een medewerker botert het niet en op een bepaald moment vallen er vervelende woorden. De Klachtcommissie Ongewenste Omgangsvormen hoort beiden. De teamleider erkent niet professioneel te hebben gehandeld en de medewerker betreurt de woorden die hij heeft gebruikt. De ombudsman constateert dat een onderzoek hieraan niets zal toevoegen. Wel plaatst hij de kanttekening dat de commissie de klacht ongegrond heeft verklaard ondanks de constatering dat er sprake was van ongewenste omgangsvormen.
- Bij de interne klachtbehandeling door de Belastingdienst wordt een gemaakte fout correct hersteld. Verzoeker klaagt erover dat er geen excuus vanaf kon bij de Belastingdienst. Interventie door de ombudsman leidde tot een excuus en het signaal dat de kritiek op het formulier waar een misverstand door was ontstaan serieus bekeken wordt.
- Het adres van de ouders van een zoon met psychoses wordt als postadres voor hem gebruikt. Het CJIB en het UWV stuurden naar dit adres veel brieven in verband met schulden van hun zoon. De ouders vreesden intussen ook voor het leven van hun verwarde zoon. De ombudsman heeft bij diverse instanties geïnformeerd en de ouders een toelichting gegeven welke stappen zij konden

ondernemen. Hoewel het probleem van de zoon niet direct oplosbaar was, waren de ouders geholpen met de toelichting.

2.7 Opmerkelijke zaken

Niet alle zaken zijn in te delen volgens het thema burger – overheid zoals hiervoor uitgewerkt. Een aantal zaken die het afgelopen jaar behandeld zijn, springen er dusdanig uit, dat deze hier buiten die indeling om besproken worden.

Enkele voorbeelden

- Verzoekster ontving ruim € 800 extra van het UWV. Omdat zij niet begreep waarvoor dit was, stortte ze het bedrag terug. Vervolgens belde het UWV met het bericht dat zij wel recht had op dit bedrag. De vrouw vroeg of dat echt zo was en het UWV bevestigde dit. Vervolgens werd het bedrag opnieuw overgemaakt. Maanden later kreeg ze een terugvorderingsbeschikking en die leidde tot juridische procedures. Na een interventie van de ombudsman heeft het UWV de terugvordering alsnog ongedaan gemaakt.
- Verzoeker vindt het principieel onjuist dat in de toelichting bij de aanvraagformulieren voor een paspoort staat vermeld dat gehuwde vrouwen hun meisjesnaam moeten vermelden. Dit is in strijd met de huidige regelgeving op grond waarvan mannen tegenwoordig ook de naam van hun vrouw kunnen voeren en een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht mogelijk is. In een rapport doet de ombudsman het Ministerie van Buitenlandse Zaken de aanbeveling om een geslachtsneutrale term te gebruiken zodat iedere burger zich erkend en correct aangesproken voelt. Deze aanbeveling wordt overgenomen. *Rapport 2010/293*
- De rechtbank verstuurde brieven over het wettelijk verplicht afstaan van DNA. In het venster van de envelop was zichtbaar dat de geadresseerde onder deze wettelijke verplichting viel. Een interventie bij het OM leidde ertoe dat de opmaak van de brieven zodanig werd aangepast dat de privacy wordt beschermd.
- De Belastingdienst stuurde een standaardberekening van de voorlopige aanslag. De belastingplichtige kon er geen touw aan vastknopen. Na een interventie liet het Ministerie van Financiën weten dat de klacht volkomen terecht was en dat er een nieuwe standaardtekst in voorbereiding is. Betrokkene kreeg een persoonlijke uitleg van de berekening toegezonden.
- Een dakloze wint een auto waarop de Belastingdienst vanwege een openstaande belastingschuld direct beslag legt en uiteindelijk de auto verkoopt. De winnaar klaagt dat hij nooit het restbedrag heeft ontvangen dat na verrekening met de schuld overblijft. Na een interventie van de ombudsman bericht de Belastingdienst dezelfde dag dat het geld wordt overgemaakt.
- Over De Nederlandse Bank kwamen klachten binnen van oud-DSB-klanten over het traag uitbetalen van vergoedingen in het kader van het depositogarantiestelsel. Hoewel de ombudsman

niet bevoegd is heeft De Nederlandse Bank de klachten na voorlegging zowel in concrete gevallen als meer systematisch op constructieve wijze opgepakt. De reactietermijn was kort: een à twee werkdagen.

- De gemeente reserveerde vanwege een schuldbemiddelingstraject maandelijks een bedrag voor de aflossing van verzoekers schulden. Er kwam een melding dat hij klaar was met aflossen. Ook zijn klantmanager vertelde verzoeker dat alles was afgelost. Zijn laatste twijfel werd weggenomen, toen hij van de gemeente brieven ontving. Later bleek dat er bij de gemeente een fout was gemaakt en dat de schulden nog niet volledig waren afgelost. Het ging de Nationale ombudsman er om dat de gemeente het niet alleen liet bij excuses, maar ook een (financieel) gebaar maakte ter compensatie en als erkenning van de wrange situatie waarin verzoeker was beland door toedoen van de gemeente. *Rapport 2010/242*
- Verzoekster ondervond schade aan haar woning door wateroverlast. Zij stelde de gemeente hiervoor aansprakelijk, maar de gemeente wees haar claim af. De ombudsman vroeg de gemeente deze beslissing te herzien, gezien de wijze waarop de claim was afgehandeld en dat niet meer met zekerheid kon worden vastgesteld wat de oorzaak van de schade was. Daarbij verwees hij naar de schadevergoedingswijzer. De gemeente besloot daarop alsnog € 5.000 te vergoeden.
- Verzoeker stelde dat hij schade aan zijn woning had geleden door het tot ontploffing laten brengen van een bom. Verzoeker was van tevoren niet ingelicht over deze ontploffing en kon daarom niet bewijzen dat de schade voor de ontploffing niet bestond. De gemeente aanvaardde daarom geen aansprakelijkheid. Verzoeker klaagde erover dat de gemeente hem niet van tevoren had geïnformeerd en hij niet in de gelegenheid was gesteld maatregelen te nemen. Uit het onderzoek bleek dat de gemeente mocht uitgaan van de expertise van de Explosieven Opruimingsdienst. Deze adviseerde de omwonenden binnen een straal van 100 meter te informeren. De Nationale ombudsman oordeelde dat er dan ook geen reden was om verzoeker te informeren aangezien hij op een afstand van 250 meter woonde. *Rapport 2010/360*
- Verzoekster ondervindt veel overlast van een nabijgelegen weg. Tijdens een bemiddelingsgesprek onder leiding van medewerkers van de Nationale ombudsman werd afgesproken dat de provincie over een lengte van 140 meter een rasterhekwerk zou plaatsen met ondoorzichtig doek en beplanting.
- In 2007 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit over de wijze van taxeren van personenauto's door Domeinen Roerende Zaken. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de werkwijze bij Domeinen. Mede daardoor kon in 2010 in een aantal gevallen succesvol worden geïntervenieerd.
- Verzoeker voert sinds 1999 procedures tegen de gemeente om een vergunning te krijgen voor de bedrijfsmatige opslag en verkoop van vuurwerk. Hij is in vele juridische procedures in het gelijk gesteld. Als laatste bepaalde het gerechtshof dat de gemeente aansprakelijk was voor de schade door onrechtmatige besluiten. Om de daadwerkelijke schade te bepalen zou een schadestaatprocedure

Het ging de Nationale ombudsman er om dat de gemeente het niet alleen liet bij excuses, maar ook een (financieel) gebaar maakte ter compensatie en als erkenning.

moeten worden gevolgd, maar verzoeker stelde dat hij daar geen geld meer voor had en dat hij door de gemeente was ‘kapotgeprocedeerd’. De gemeente deed een schikkingsvoorstel van € 110.000, met als opmerking dat zij in cassatie zou gaan als verzoeker dit voorstel niet zou accepteren. De ombudsman gaf de gemeente in overweging met een redelijk voorstel te komen, dan wel het bedrag van € 110.000 te betalen zonder finale kwijting te vragen. Daarbij is verwezen naar de spelregels uit de schadevergoedingswijzer. In reactie deelde de gemeente mee dat zij € 110.000 zal betalen zonder finale kwijting te eisen.

Hoofdstuk 3

Werk in cijfers

Blik op de toekomst met een persoonlijk gesprek

In een bosrijke gemeente is een nieuwe school gebouwd. Om die bouw mogelijk te maken, moesten een aantal bomen en struiken wijken. De omwonenden hebben zich hiertegen verzet en zijn het niet eens met de mate waarin de gemeente het groen heeft verwijderd. Twee omwonenden wenden zich daarom tot de Nationale ombudsman. Hij nodigt hen uit voor een gesprek. Daaruit blijkt de betrokkenheid bij hun groene omgeving en de daar aanwezige bijzondere diersoorten. Ze realiseren zich dat gedane zaken geen keer nemen en willen hun blik op de toekomst richten. En graag, met hulp van de ombudsman, in overleg met de gemeente.

De gemeente stemt in met het voorstel van de ombudsman tot een bemiddelingsgesprek. Daar krijgen de omwonenden de ruimte om hun betrokkenheid bij hun leefomgeving te verduidelijken. De gemeente spreekt haar waardering uit voor de betrokkenheid van de bewoners en doet een aantal voorstellen. Zo stellen zij voor om samen met de wijkraad een inventarisatie te maken van de wensen van de omwonenden voor toekomstige beplanting. Ook komt de verkeersafwikkeling rond de school aan de orde. De gemeente is bereid de school te benaderen over de mate van verlichting om de verstoring van de vleermuizen te minimaliseren. Om de communicatie in de toekomst te vergemakkelijken, wordt een aanspreekpunt binnen de gemeente voorgesteld. Bovendien wil men de wijkraad een belangrijke rol laten vervullen voor een door omwonenden breed gedragen standpunt. Het bemiddelingsgesprek wordt door alle partijen naar tevredenheid afgerond.

Hoeveel klachten heeft het Bureau Nationale ombudsman in 2010 ontvangen? Hoe heeft het bureau deze klachten behandeld, wat was de gemiddelde doorlooptijd en waar heeft de klachtbehandeling toe geleid? In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord met behulp van het beschikbare cijfermateriaal.

3.1 Omvang klachten

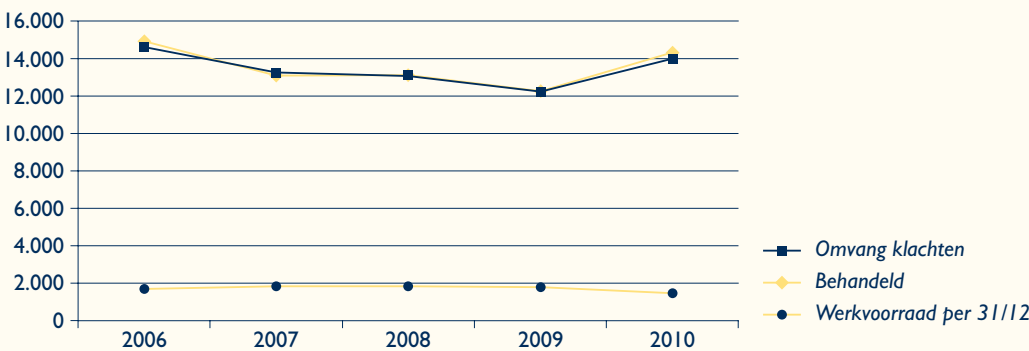
Mensen richten zich schriftelijk (met een brief of via de website) of mondeling tot de Nationale ombudsman.

Na de daling van het totaal aantal klachten sinds 2006 is er in 2010 weer sprake van een stijging van het aantal klachten, een toename van 14% ten opzichte van 2009. Deze stijging is het gevolg van problemen bij de overheid. De publiekscampagne ‘Wordt u niet gehoord door de overheid? Bel dan gratis de Nationale ombudsman’ kan hier eveneens invloed op hebben uitgeoefend (zie hoofdstuk 4, p. 159).

Tabel 5 Omvang klachten

Klachten	2006	2007	2008	2009	2010
Ontvangen digitaal	5.166	5.340	5.828	4.912	8.025
Ontvangen per post	9.491	7.902	7.245	7.310	5.954
Totaal ontvangen	14.607	13.242	13.073	12.222	13.979
Behandeld	14.910	13.096	13.102	12.257	14.311
Werkvoorraad per 31/12	1.704	1.850	1.831	1.800	1.467

Figuur 1 Omvang klachten

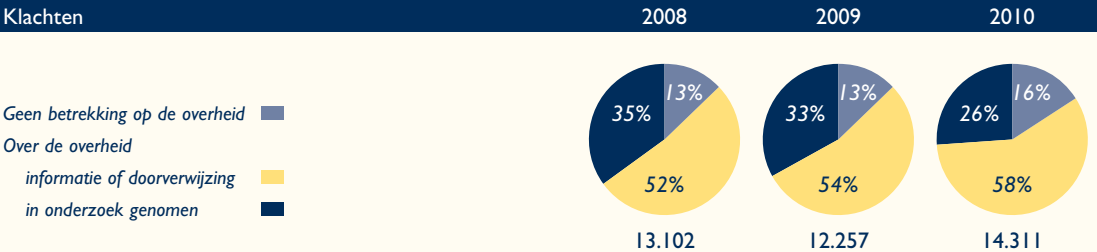


De Nationale ombudsman behandelt alleen klachten over de overheid; mensen met klachten die geen betrekking hebben op de overheid worden doorverwezen naar de geëigende instantie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij consumentklachten. Bij klachten over de overheid wordt bekeken hoe deze klachten het beste behandeld kunnen worden, gegeven de bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Sommige klachten over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet voldaan is aan bepaalde vereisten. Zo neemt hij geen klachten in onderzoek als de klacht betrekking heeft op een beslissing van een overheidsinstantie waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Ook neemt de ombudsman geen klachten in onderzoek die betrekking hebben op een uitspraak van een rechter, op het (regerings)beleid of op een gemeente die voor de externe klachtbehandeling niet bij de Nationale ombudsman is aangesloten. In al die gevallen wijst de ombudsman de burger de juiste weg met een doorverwijzing, een adequate toelichting of door het geven van informatie. Alle andere klachten die betrekking hebben op de uitvoering van overheidstaken neemt de Nationale ombudsman in onderzoek.³⁰⁾

Tabel 6 Behandeling van klachten

Klachten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Geen betrekking op de overheid	1.701	13	1.598	13	2.256	16
Over de overheid						
informatie of doorverwijzing	6.787	52	6.630	54	8.298	58
in onderzoek genomen	4.614	35	4.029	33	3.757	26
Totaal	13.102	100	12.257	100	14.311	100

Figuur 2 Behandeling van klachten



Uit tabel 6 en figuur 2 valt af te lezen dat van het totaal aantal klachten over de overheid een lager percentage in onderzoek is genomen dan in de afgelopen jaren (26% in 2010 tegenover 33% in 2009). Dit is deels te verklaren uit een toename in het aantal klachten over de overheid waarbij het verstrekken van informatie of een doorverwijzing adequaat was, alsmede uit een toename van het aantal klachten dat geen betrekking op de overheid had.

30) Zie de Wet Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht voor de meest volledige omschrijving van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

In tabel 7 zijn de klachten over de overheid uitgesplitst naar de diverse beleidsterreinen. Sinds de beëdiging van het kabinet-Rutte is het aantal ministers teruggebracht naar twaalf. De Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken zijn samengevoegd tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; de Ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat zijn gefuseerd tot het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een deel van de taken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is naar het Ministerie van Justitie gegaan, dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie is gaan heten. Het Ministerie van BZK heeft er volkshuisvesting en integratie bij gekregen. Tot slot zijn de ministers zonder portefeuille voor Ontwikkelingssamenwerking, voor Wonen, Wijken en Integratie en voor Jeugd en Gezin verdwenen om plaats te maken voor een minister voor Immigratie en Asiel, die valt onder het Ministerie van BZK.

In de tabel zijn de ontwikkelingen die in hoofdstuk 1, Ons beeld van overheidsinstanties, zijn besproken terug te vinden: de afname van het aantal klachten bij de KMar en het CBR en de toename van het aantal klachten bij het CJIB, het LBIO, DUO, de Belastingdienst, het UWV, het CVZ, het CIZ, de zorgkantoren, Bureaus Jeugdzorg en de gemeenten.

Tabel 7 Ontvangen klachten over de overheid

Ontvangen klachten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries¹⁾						
Algemene Zaken	14	0,1	15	0,1	11	0,1
Buitenlandse Zaken ²⁾	175	1,6	170	1,6	158	1,3
Veiligheid en Justitie	1.230	11,0	1.086	10,5	1.233	10,4
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ³⁾	89	0,8	84	0,9	167	1,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	392	3,5	312	3,0	477	4,0
Financiën	2.778	24,9	2.192	21,3	2.363	19,9
Defensie	73	0,7	67	0,7	64	0,5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.238	11,1	1.209	11,7	1.625	13,7
Volksgezondheid, Welzijn en Sport ⁴⁾	1.766	15,9	1.534	14,9	1.597	13,4
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ⁵⁾	95	0,8	124	1,2	156	1,3
Infrastructuur en Milieu ⁶⁾	496	4,4	631	6,1	537	4,5
Politie	956	8,6	1.021	9,9	1.219	10,3
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	4	≈0	8	0,1	13	0,1
Decentrale overheden						
Buitengewone opsporingsambtenaren van niet-aangesloten gemeenten	3	≈0	5	≈0	7	0,1
Waterschappen	120	1,1	140	1,4	120	1,0
Gemeenten	1.570	14,1	1.509	14,6	1.890	15,9
Provincies	63	0,6	74	0,7	68	0,6
Gemeenschappelijke regelingen	89	0,8	130	1,3	170	1,4
Totaal	11.151	100	10.311	100	11.875	100

¹⁾Inclusief zelfstandige bestuursorganen.
²⁾Inclusief Ontwikkelingssamenwerking.
³⁾Inclusief Vreemdelingenzaken en Integratie, Wonen, Wijken en Integratie en Immigratie en Asiel.
⁴⁾Inclusief Jeugd en Gezin.
⁵⁾Inclusief totaal van Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken.
⁶⁾Inclusief totaal van Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat.

3.2 Frontoffice

Burgers die zich telefonisch of met een spontaan bezoek tot de Nationale ombudsman richten, worden te woord gestaan door de medewerkers van het frontoffice. Het frontoffice heeft het gratis telefoonnummer 0800 – 33 55555 en is elke werkdag bereikbaar.

Vaak gaat het om mensen die de weg niet meer weten in overheidsland of met consumentenvragen zitten. De primaire functie van het frontoffice is mensen informeren over de mogelijkheden voor de oplossing van hun probleem en hen deskundig verwijzen. Om te zorgen dat mensen naar het goede adres worden doorverwezen en om ervaring en kennis te delen, onderhouden medewerkers van het frontoffice nauw contact met uiteenlopende instanties, zoals Het Juridisch Loket, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het College bescherming persoonsgegevens, Stichting de Ombudsman en Sensor.

Contacten met het frontoffice kunnen leiden tot een op schrift gestelde klacht.

Tabel 8 Omvang contacten frontoffice

Contacten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Telefonisch	20.621		20.884		31.109	
Bezoek	71		73		69	
Totaal, waarvan	20.692		20.957		31.178	
over de overheid		62		60		61
niet over de overheid		38		40		39

In 2010 heeft een intensieve publieksvoorlichting plaatsgevonden, ‘Wordt u niet gehoord door de overheid? Bel dan (gratis) de Nationale ombudsman’. Het doel hiervan is het vergroten van de naams- en functiebekendheid van de Nationale ombudsman onder dat deel van de Nederlandse bevolking dat een probleem heeft met de overheid en rechtsbescherming nodig heeft (mede de ‘kwetsbare’ groepen). Als gevolg hiervan is 2010 een druk jaar geweest voor het frontoffice met ruim 31.000 telefonische contacten.

Ter verbetering van de dienstverlening aan verzoekers van zowel Het Juridisch Loket als de Nationale ombudsman heeft er in 2010 een proef gelopen. Doel van deze proef was het ‘warm’ overdragen van verzoekers naar elkaar. Wanneer een verzoeker belt met de Nationale ombudsman of met Het Juridisch Loket maar de vraag is eigenlijk voor de samenwerkingspartner, dan neemt het frontoffice contact op met Het Juridisch Loket en andersom. De verzoeker wordt even in de wachtstand gezet, terwijl de medewerker de vraag uitlegt. Dit scheelt tijd en kosten. De verzoeker hoeft niet meer naar een ander nummer te bellen en de vraag opnieuw te stellen. De proef was een succes, de Nationale ombudsman en Het Juridisch Loket hebben de proef omgezet in een vaste afspraak. Naast

het warm doorverwijzen, zijn er afspraken gemaakt met Het Juridisch Loket over het delen van kennis en de mogelijkheid om bij elkaar stage te kunnen lopen. Deze afspraken zijn vastgelegd in een samenwerkingsconvenant tussen beide organisaties.

Bij het frontoffice komen belangrijke signalen binnen over wat er leeft in de samenleving ten aanzien van het functioneren van de overheid. De Nationale ombudsman kan niet in alle gevallen daadwerkelijk een oplossing bieden (bijvoorbeeld omdat de wet daar geen mogelijkheid toe biedt). Maar op deze belangrijke signalen kan toch wel worden gereageerd door de ombudsman. Problemen kunnen in kaart worden gebracht en besproken worden met de verantwoordelijke instanties. In tegenstelling tot eerdere jaren is er in 2010 weinig nieuwe wetgeving doorgevoerd zodat er op dit gebied weinig klachten zijn ingediend. Wel zijn diverse klachten ingediend over:

- ▶ de onmogelijkheid om kwijtschelding te verkrijgen doordat het vermogen anders wordt berekend bij de Belastingdienst en gemeenten;
- ▶ de onduidelijkheid over het vergoeden van de ID-kaart bij gemeenten;
- ▶ de lopende aanvraag van een persoonsgebonden budget, nadat in juni bekend was geworden dat er geen aanvragen meer mogelijk waren;
- ▶ het opraken van het budget voor de koophuispremies van het Ministerie van BZK;
- ▶ te lange behandelingstermijnen van de afhandeling van aangiftes door de Belastingdienst;
- ▶ het stemmen in het buitenland;
- ▶ (te snelle) aanmelding bij het College voor Zorgverzekeringen in het kader van de wanbetalersregeling met als gevolg loonbeslag;
- ▶ bewindvoerders die de schulden niet accuraat beheren;
- ▶ het niet vergoeden van kosten voor pleegouders door Bureaus Jeugdzorg.

Om de burger zo goed mogelijk te kunnen helpen en de kwaliteit van het contact met de burger te waarborgen hebben de medewerkers van het frontoffice in 2010 (vervolg)opleidingen gevolgd zoals de training Algemene wet bestuursrecht, telefoontraining, conflicthantering, agressiemanagement en teambuilding. Ook hebben er medewerkers stage gelopen bij de Sociale Verzekeringsbank en gemeentelijke ombudscommissies.

3.3 Klachtbehandeling

Om te achterhalen wat de werkelijke klacht is waar iemand mee zit, wordt de indiener van een klacht altijd eerst gevraagd om zijn klacht toe te lichten, telefonisch of in een persoonlijk gesprek. Afhankelijk van de aard van de klacht wordt vervolgens een aanpak gekozen die naar verwachting het meest effectief is. Daarvoor zijn zes mogelijkheden.

1 Oplossing door interventie

Door contact op te nemen met de betrokken overheidsinstantie wordt actief geprobeerd het (vaak spoedeisende, financiële) probleem van de indiener van de klacht te verhelpen. Deze succesvolle, prospectieve aanpak is effectief als een tekortkoming kan worden hersteld of als een klacht in feite het uitblijven van een actie betreft. Vaak weten medewerkers van het Bureau

Goede contacten tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en de vaste contactpersonen bij overheidsinstanties zijn een belangrijke factor voor het succes van de interventieaanpak.

Nationale ombudsman te bereiken dat een proces wordt vlotgetrokken. Bijvoorbeeld als na een lange radiostilte een brief toch wordt beantwoord, als mensen adequaat worden geïnformeerd over de voortgang of als een nabetaling op korte termijn kan plaatsvinden. Goede contacten tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en de vaste contactpersonen bij overheidsinstanties zijn een belangrijke factor voor het succes van de interventieaanpak. Meestal verlenen deze contactpersonen actieve medewerking aan de interventies.

2 Bemiddeling

Hierbij vindt een bemiddelingsgesprek plaats tussen burger en overheid onder leiding van bemiddelaars van het Bureau Nationale ombudsman. Vaak is een dergelijk gesprek gericht op het normaliseren van het contact tussen burger en overheid en om, waar mogelijk, het onderlinge vertrouwen te herstellen. Zodat de burger in de toekomst weer met de overheidsinstantie verder kan. Onduidelijkheden wegnemen of excuses maken, kunnen aspecten zijn die in een bemiddeling aan bod komen.

Meestal komen de partijen tot afspraken over hoe ze in de toekomst met elkaar om zullen gaan. Soms zegt de overheidsinstantie toe om alsnog een bepaalde actie te ondernemen of om de burger concrete hulp te bieden. Ook komt het voor dat de burger een vast aanspreekpunt bij de betrokken overheidsinstantie krijgt. Soms leidt het gesprek ertoe dat overheidsinstanties lessen trekken voor hun organisatie naar aanleiding van het individuele geval. Kennisnemen van het verhaal van de ander kan bijdragen aan wederzijds begrip.

3 Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel in rapport

Bij deze aanpak wordt een onderzoek ingesteld naar een gedraging van een overheidsinstantie dat uitmondt in een openbaar rapport met een behoorlijkheidsoordeel. Deze retrospectieve werkwijze is waardevol als een oordeel gewenst is en is van groot belang als basis voor jurisprudentie en ombudsprudentie.

4 Onderzoek met brief

Net als bij het onderzoek met een behoorlijkheidsoordeel wordt een onderzoek ingesteld naar een gedraging van een overheidsinstantie. Als het resultaat van het onderzoek slechts van beperkt belang is, bijvoorbeeld omdat de ombudsman ten aanzien van het merendeel van de klachten niet tot een oordeel kan komen of omdat het resultaat uitsluitend voor de indiener van de klacht van belang is, beperkt de afronding zich tot een onderzoek met brief. Deze brief heeft geen openbare status.

5 Tussentijds opgelost of beëindigd

Er zijn ook zaken waarbij een onderzoek tussentijds wordt beëindigd. De redenen hiervoor zijn gevarieerd: de indiener van een klacht geeft uitdrukkelijk aan geen prijs meer te stellen op verder onderzoek, de indiener van een klacht laat na herhaalde pogingen niets meer van zich horen, tijdens het onderzoek blijkt de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd of de klacht blijkt ongegrond.

6 Terug naar overheidsinstantie

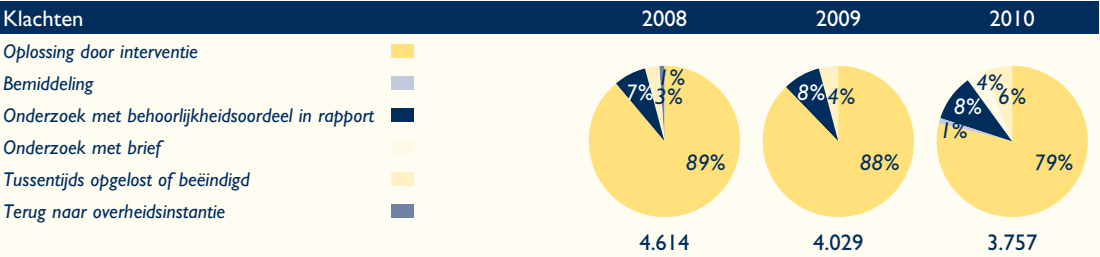
In 2002 is de aanpak van de herkansing ingevoerd om overheidsinstanties klachten beter te laten herkennen. Mensen hadden eerder al zelf een klacht bij de overheidsinstantie ingediend, maar de klacht was niet door de overheidsinstantie als zodanig herkend en behandeld. In die gevallen verzocht de Nationale ombudsman de overheidsinstantie de klacht alsnog zelf te behandelen. Aangezien overheidsinstanties aantoonbaar vooruitgang hebben geboekt met het herkennen van klachten is deze herkansingsprocedure per 2008 gestopt.

Tabel 9 Behandeling van in onderzoek genomen klachten

Klachten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Oplossing door interventie	4.120	89	3.550	88	2.973	79
Bemiddeling					53	1
Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel in rapport	324	7	303	8	382	10
Onderzoek met brief					136	4
Tussentijds opgelost of beëindigd	134	3	176	4	213	6
Terug naar overheidsinstantie	36	1	0	-	0	-
Totaal	4.614	100	4.029	100	3.757	100

NB In rapporten worden soms meerdere klachten tegelijk behandeld. In 2008 hadden 322 rapporten betrekking op 324 klachten, in 2009 hadden 295 rapporten betrekking op 303 klachten en in 2010 hadden 377 rapporten betrekking op 382 klachten.

Figuur 3 Behandeling van in onderzoek genomen klachten



Uit tabel 9 en figuur 3 valt op te maken dat er in 2010 relatief veel onderzoek is afgerond met een openbaar rapport voorzien van een behoorlijkheidsoordeel. Dit is een beleidskeuze geweest, die is ingegeven door het belang van het actueel houden van de toetsing aan de behoorlijkheidsvereisten, van de zichtbaarheid van het werk van de Nationale ombudsman en van de aanbevelingen aan de overheid. Intern is daartoe de werkwijze verbeterd.

3.4 Rapporten

Onderzoeken met een behoorlijkheidsoordeel leiden soms tot een brief aan de indiener van de klacht en de desbetreffende overheidsinstantie, maar meestal leiden ze tot een openbaar rapport.

In tabel 10 is inzichtelijk gemaakt op welke beleidsterreinen de rapporten betrekking hebben.

De Nationale ombudsman toetst bij het uitspreken van een oordeel in de rapporten aan grondrechten en andere behoorlijkheidsnormen (zie bijlage 1). Tabel 11 laat zien aan welke behoorlijkheidsnormen de rapporten uit 2010 zijn getoetst. In de kolom ‘niet behoorlijk’ staan de keren dat de Nationale ombudsman vond dat de overheidsinstantie ten aanzien van de desbetreffende behoorlijkheidsnorm onbehoorlijk had gehandeld. Wanneer wordt gekeken naar de percentages wordt duidelijk welke behoorlijkheidsnorm het meest is geschonden. In 2010 bleek het redelijkheidsevereiste relatief het meest geschonden te zijn, op de voet gevolgd door het ontbreken van actieve en adequate informatieverstrekking als belangrijkste oorzaak van een gegronde klacht. Verder was het voortvarendheidsevereiste relatief vaak in het geding evenals het vereiste van rechtszekerheid. Ook werd het beginsel van fair play nogal eens geweld aangedaan; naar het oordeel van de Nationale ombudsman werd de burger in die zaken procedureel op het verkeerde been gezet. Daarnaast ontbrak het in de ogen van de Nationale ombudsman in 35 zaken aan professionaliteit van de overheid.

De Nationale ombudsman toetst bij het uitspreken van een oordeel in de rapporten aan grondrechten en andere behoorlijkheidsnormen.

Tabel 10 Aantal rapporten per beleidsterrein

Rapporten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries¹⁾						
Algemene Zaken	1	0,3	1	0,3	1	0,2
Buitenlandse Zaken ²⁾	4	1,1	2	0,6	12	2,8
Veiligheid en Justitie	69	19,8	58	17,7	87	20,4
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ³⁾	22	6,3	13	4,0	12	2,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	5	1,4	9	2,8	10	2,3
Financiën	35	10,1	26	8,0	44	10,3
Defensie	11	3,2	1	0,3	14	3,2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	44	12,6	25	7,6	29	6,8
Volksgezondheid, Welzijn en Sport ⁴⁾	12	3,4	20	6,1	52	12,2
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ⁵⁾	8	2,3	10	3,0	12	2,8
Infrastructuur en Milieu ⁶⁾	18	5,2	22	6,7	21	4,9
Politie	81	23,3	90	27,5	82	19,2
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties						
	-	-	-	-	-	-
Decentrale overheden						
Buitengewone opsporingsambtenaren van niet-aangesloten gemeenten	-	-	-	-	-	-
Waterschappen	2	0,6	1	0,3	1	0,2
Gemeenten	31	8,9	45	13,8	43	10,2
Provincies	2	0,6	1	0,3	4	0,9
Gemeenschappelijke regelingen	3	0,9	3	0,9	3	0,7
Totaal	348	100	327	≈100	427	100

¹⁾Inclusief zelfstandige bestuursorganen. Bij rapporten op het terrein van de zelfstandige bestuursorganen zijn ministers niet aangeschreven.

²⁾Inclusief Ontwikkelingssamenwerking.

³⁾Inclusief Vreemdelingenzaken en Integratie, Wonen, Wijken en Integratie en Immigratie en Asiel.

⁴⁾Inclusief Jeugd en Gezin.

⁵⁾Inclusief totaal van Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken.

⁶⁾Inclusief totaal van Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat.

NB Omdat rapporten op meer dan één overheidsinstantie betrekking kunnen hebben, wijken de werkelijke totalen af van de in deze tabel genoemde aantallen. In 2008 zijn 322 rapporten uitgebracht (i.p.v. 348), in 2009 295 (i.p.v. 327) en in 2010 377 (i.p.v. 427).

Tabel 11 Toepassing behoorlijkheidsnormen in de rapporten van 2010

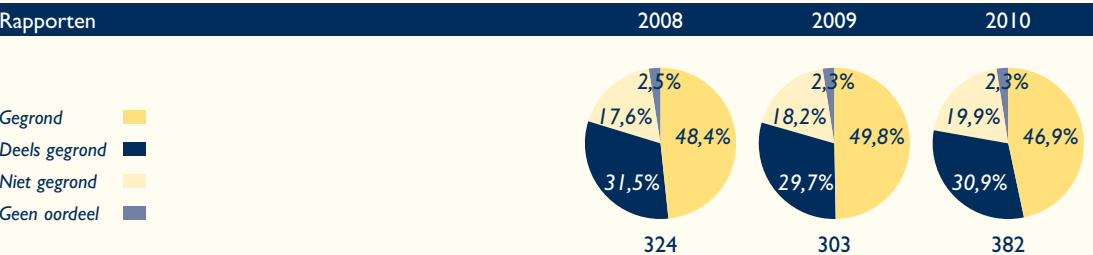
Categorie	Behoorlijk	Niet behoorlijk	% Niet behoorlijk
I Grondrechten			
I.1 Discriminatieverbod	-	1	0,1
I.2 Brief- en telefoongegeheim	-	-	-
I.3 Huisrecht	2	2	0,6
I.4 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	7	11	2,3
I.5 Verbod van onrechtmatige vrijheidsontneming	4	2	0,8
I.6 Recht op onaantastbaarheid van het lichaam	15	15	4,0
I.7 Andere grond- en mensenrechten	5	9	1,9
Subtotaal	33	40	9,5
2 Materiële behoorlijkheid			
2.1 Verbod van misbruik van bevoegdheid	2	7	1,2
2.2 Redelijkheidsvereiste	47	43	11,8
2.3 Evenredigheidsvereiste	23	20	5,6
2.4 Coullance	-	-	-
2.5 Het vereiste van rechtszekerheid	19	40	7,7
2.6 Gelijkheidsbeginsel	-	1	0,1
Subtotaal	91	111	26,5
3 Formele behoorlijkheid			
3.1 Verbod van vooringenomenheid	15	14	3,8
3.2 Het vereiste van hoor en wederhoor	4	8	1,5
3.3 Motiveringsvereiste	14	43	7,4
3.4 Het beginsel van fair play	21	32	7,0
Subtotaal	54	97	19,8
4 Zorgvuldigheid: instructienormen			
4.1 Het vereiste van voortvarendheid	14	46	7,8
4.2 Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid	6	20	3,4
4.3 Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	26	59	11,1
4.4 Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking	9	23	4,2
4.5 Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen	3	14	2,2
4.6 Het vereiste van correcte bejegening	11	12	3,0
4.7 Het vereiste van professionaliteit	15	35	6,6
4.8 Het vereiste van bijzondere zorg	21	11	4,2
4.9 Het beginsel van goede samenwerking	1	10	1,4
Subtotaal	106	230	44,1
Totaal	284	478	100

Na afweging van een klacht op de diverse beoordelingscriteria komt de Nationale ombudsman tot een eindoordeel. In tabel 12 en figuur 4 is weergegeven hoe vaak klachten waarvoor een schriftelijk onderzoek is ingesteld, gegrond zijn verklaard.

Tabel 12 Eindoordeel Nationale ombudsman in rapporten

Rapporten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gegrond	157	48,4	151	49,8	179	46,9
Deels gegrond	102	31,5	90	29,7	118	30,9
Niet gegrond	57	17,6	55	18,2	76	19,9
Geen oordeel	8	2,5	7	2,3	9	2,3
Totaal	324	100	303	100	382	100

Figuur 4 Eindoordeel Nationale ombudsman in rapporten



In 297 rapporten uit 2010 (=78%) luidde het oordeel van de Nationale ombudsman deels of volledig gegrond. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de indiener van een klacht over de overheid in een aanzienlijk deel van de gevallen waarin een schriftelijk onderzoek is ingesteld gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

Naast behoorlijkheidsoordelen bevatten rapporten vaak een of meerdere aanbevelingen. Een aanbeveling kan erop gericht zijn om een (materiële) oplossing of herstel van vertrouwen te bewerkstelligen in een individueel geval. Ook kan een aanbeveling tot doel hebben om klachten in de toekomst te voorkomen. Soms is een aanbeveling niet nodig en mondt een onderzoek uit in een rapport met instemming. Dit is het geval als tijdens het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de overheidsinstantie zelf een actie in gang gezet heeft.

Ook Bureau Nationale ombudsman ontkomt er niet aan dat mensen soms klachten indienen over medewerkers van het bureau.

Tabel 13 Effectiviteit rapporten

Rapporten	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Rapporten	322		295		377	
Rapporten met instemming	35		42		53	
Aanbevelingen in rapporten ¹⁾	191		133		141	
percentage opgevolgde aanbevelingen ²⁾	93		90		94	

¹⁾Totaal aantal aanbevelingen in individuele rapporten en rapporten van onderzoek uit eigen beweging.
²⁾De reacties op aanbevelingen kunnen betrekking hebben op rapporten uit hetzelfde jaar of uit eerdere jaren; de percentages zijn indicatief, onder meer vanwege de tijd tussen het uitbrengen van een aanbeveling en de reactie erop.

Uit tabel 13 blijkt dat het aantal rapporten is toegenomen en dat het overgrote deel van de aanbevelingen wordt opgevolgd.

3.5 Doorlooptijden

Een overzicht met de gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van klachten in de periode 2008-2010 is weergegeven in tabel 14.

Tabel 14 Gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van klachten (in kalenderdagen)¹⁾

Klachten	2008	2009	2010
Geen betrekking op de overheid	9	9	10
Over de overheid			
informatie of doorverwijzing	43	43	35
in onderzoek genomen	84	90	96

¹⁾De cijfers zijn herberekend vanuit de methodiek waarbij de nieuw ingevoerde behandelwijzen en de aangepaste registratie het uitgangspunt vormen. Ze zijn daarom niet geheel vergelijkbaar met vorige jaren.

Helaas is de gemiddelde doorlooptijd van in onderzoek genomen klachten gestegen met zes dagen. De belangrijkste verklaring hiervoor is de toename van het aantal (arbeidsintensieve) rapporten en de afname van het aantal interventies.

In tabel 15 staan de gemiddelde doorlooptijden van de in onderzoek genomen klachten uitgesplitst naar de verschillende behandelwijzen.

Tabel 15 Gemiddelde doorlooptijd van in onderzoek genomen klachten (in kalenderdagen)¹⁾

Klachten	2008	2009	2010
Oplossing door interventie	59	58	46
Bemiddeling	-	-	182
Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel in rapport (in maanden)	12	14	13
Onderzoek met brief (in maanden)	-	-	7
Tussentijds opgelost of beëindigd	162	140	136
Terug naar overheidsinstantie	144	-	-
Totaalgemiddelde	84	90	96

¹⁾De cijfers zijn herberekend vanuit de methodiek waarbij de nieuw ingevoerde behandelwijzen en de aangepaste registratie het uitgangspunt vormen. Ze zijn daarom niet geheel vergelijkbaar met vorige jaren.

Uit tabel 15 blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd per instrument is verbeterd, hetgeen vanuit het perspectief van voortvarendheid verheugend is. De verhoging van het totaalgemiddelde is te verklaren vanuit de toename van het aantal (arbeidsintensieve) rapporten en de afname van het aantal interventies.

3.6 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman en zijn medewerkers krijgen hoge waarderingscijfers van burgers. Maar ook Bureau Nationale ombudsman ontkomt er niet aan dat mensen soms klachten indienen over medewerkers van het bureau. Die klachten worden behandeld overeenkomstig de Klachtregeling Bureau Nationale ombudsman. In de regel wordt snel telefonisch contact opgenomen met de klager. Zo wordt geprobeerd de klacht vlot op te lossen. Klachten kunnen bijdragen aan verbetering van het werk, het Bureau Nationale ombudsman wil graag een professionele lerende organisatie zijn.

In 2010 ontving de Nationale ombudsman 42 brieven die als klacht zijn aangemerkt (in 2009 35). Een klacht over een onderzoeksbeslissing wordt niet als klacht beschouwd, maar als een verzoek om herziening. Daar geldt een andere procedure voor. Ook bij verzoeken om herziening wordt bekeken wat het aandeel is van Bureau Nationale ombudsman in het ongenoegen van de betrokken burger. In 2010 zijn 89 verzoeken om herziening ontvangen (in 2009 44). Vier verzoeken zijn toegewezen.

Tabel 16 Klachten over de Nationale ombudsman behandeld in 2010

Klachten	Totaal	2010
Totaal aantal behandelde klachten, waarvan ¹⁾	43	
gegrond		20
ongeground		5
kennelijk ongegrond		2
deels gegrond, deels ongegrond		-
geen oordeel		-
rest (ingetrokken; niet ontvankelijk)		16

¹⁾Waaronder 4 uit 2009, 3 dossiers van eind 2010 waren op 31 december 2010 nog in behandeling.

Hier volgt een korte beschrijving van de klachten.

Twintig klachten gingen, al dan niet in combinatie met andere klachten, over de behandelingsduur. Vijftien klachten hierover waren gegrond; de behandeling van de klachten heeft inderdaad te lang geduurd. In twee gevallen is geen oordeel gegeven. Eén dossier is als herzieningsverzoek behandeld. Eén klacht is ingetrokken en één klacht was eind 2010 nog in behandeling.

Twee klachten gingen over het uitblijven van een reactie. Een klacht over gebrek aan gevoel voor urgentie werd ingetrokken. Zes klachten hadden betrekking op aspecten van telefonische contacten: verloop gesprek (ongeground), bejegening (gegrond), verwijzing naar een huisarts (gegrond), verstaanbaarheid (ingetrokken), telefonische dienstverlening (gegrond) en terugbelafpraak (geen oordeel).

In vier gevallen zou een medewerker van de Nationale ombudsman zich niet onpartijdig hebben opgesteld. Eén klacht was gegrond, twee klachten zijn ingetrokken. De vierde zaak bleek een verzoek om herziening te zijn. Een klacht over een medewerker die voor leugenaar werd uitgemaakt, werd kennelijk ongegrond verklaard evenals een klacht over de gevolgde procedure (verzoekster dacht zelf een verslag van bevindingen te mogen schrijven).

Andere klachten die binnenkwamen zijn de volgende.

Iemand wilde op gesprek komen om een kwestie toe te lichten. Omdat evident was dat de Nationale ombudsman de klacht niet kon behandelen, werd betrokkene niet uitgenodigd voor een gesprek. De klacht werd als herzieningsverzoek beschouwd.

Een klacht ging over schending van privacy doordat ouders van een verzoekster herkenbaar zouden zijn in een rapport. Dit werd als herzieningsverzoek beschouwd.

Een klacht ging over de gang van zaken bij een intake. Deze klacht was ongegrond.

Een klacht over de werkwijze van de Nationale ombudsman werd na uitleg ingetrokken.

Een klacht over de Max van der Stoellezing, gehouden door de Nationale ombudsman werd niet ontvankelijk verklaard. Het was geen gedraging jegens de burger. Overigens was de klacht gebaseerd op een onjuiste weergave van de lezing in de pers.

Twintig klachten, die tot een inhoudelijke behandeling hebben geleid, konden informeel naar tevredenheid van klagers worden afgedaan. Dat was meestal op basis van telefonisch contact. In vier gevallen is formeel gehoord.

In de volgende gevallen werd een verzoek om herziening geheel of gedeeltelijk toegewezen.

Een klacht over de afwijzing van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers was niet in onderzoek genomen omdat tegen die beslissing beroep kon worden ingesteld. De klacht bleek echter ook betrekking te hebben op andere feiten. In een andere zaak was er een misverstand over de vergoeding van reiskosten voor een bezoek aan een re-integratiebureau. Later bleek dat de kosten wel waren vergoed, maar op basis van een lage kilometervergoeding en niet op basis van de hogere openbaarvervoerskosten (zie ook rapport 2009/099).

Iemand die in 2008 XTC in bezit had op het Lowlandsfestival accepteerde een transactievoorstel. Wat hij niet beseftte was dat dit leidde tot een aantekening in het Justitieel Documentatieregister. Dit kon mogelijk grote gevolgen hebben voor zijn carrière. Hij kreeg geen ‘verklaring van geen bezwaar’ meer. In eerste instantie werd geen onderzoek gedaan. Ook als verzoeker de zaak zou laten voorkomen, zou dit leiden tot registratie. Tevens was twijfelachtig of het optreden van de politie (voorlichting, cautie), bijna een jaar geleden, nog wel te onderzoeken was. Uiteindelijk is wel tot onderzoek besloten. Bij de politie was bekend wat het beroep van verzoeker was en wat de gevolgen voor hem zouden zijn. Vraag is of verzoeker beter geïnformeerd had moeten worden of bedenktijd had moeten krijgen.

Een echtpaar, ouders van verzoekster, vond dat ze herkenbaar waren in het rapport. Op hun verzoek is het rapport verder geanonimiseerd. Een verdergaande aanpassing van het rapport wees de Nationale ombudsman af.

Twintig klachten, die tot een inhoudelijke behandeling hebben geleid, konden informeel naar tevredenheid van klagers worden afgedaan.



Hoofdstuk 4

Bedrijfsvoering

Het belang van goede samenwerking

Op een vrijdagochtend in maart stapt mevrouw Aerts* een maatschappelijke instelling binnen waar ze pas na het weekend een afspraak heeft. Omdat ze zich niet goed voelt, wil ze graag al vandaag met iemand spreken. Ondanks herhaaldelijke verzoeken om na het weekend terug te komen, wil ze het pand niet verlaten. Na ruim een uur zit de inmiddels hevig geëmotioneerde vrouw er nog steeds, tussen de andere bezoekers die zich duidelijk aan haar storen. Een medewerker van de instelling voelt zich genoodzaakt de politie te bellen. Eenmaal ter plaatse praten de politieagenten een kwartier lang op mevrouw Aerts in, maar ze blijft weigeren om het pand te verlaten. Rond één uur 's middags wordt ze door twee politieambtenaren vastgepakt en aangehouden en tegen haar wil uit het pand verwijderd. Nadat ze op het politiebureau is verhoord, duurt het nog uren voordat ze door de crisisdienst van de GGD psychologisch is onderzocht en in staat is bevonden om veilig naar huis te gaan. Het is dan bijna tien uur in de avond.

De manier waarop ze is aangehouden, ervaart mevrouw Aerts als erg hardhandig. Ook is ze in haar ogen te lang vastgehouden. Ze dient een klacht in bij de Nationale ombudsman. Hij oordeelt dat de politie bij de aanhouding geen andere keuze had; er is volgens hem geen buitenproportioneel geweld toegepast. Wel is zij, als gevolg van gebrekkige afspraken tussen politie en crisisdiensten, te lang op het politiebureau vastgehouden. De ombudsman stelt voor dat beide partijen met elkaar om de tafel gaan om nieuwe, concrete afspraken te maken voor een soepelere samenwerking. Zodat mensen zoals mevrouw Aerts niet langer van hun vrijheid worden beroofd dan wettelijk mogelijk en noodzakelijk is.

* Om privacyredenen is de naam veranderd.

De Nationale ombudsman is een onafhankelijke organisatie gericht op het effectief oplossen van problemen tussen burgers en overheid door steeds een verbinding te leggen tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid. Het voortdurend ontwikkelen van deze behoorlijkheid is het uitgangspunt, zowel voor het functioneren van de eigen professionals en organisatie, als voor overheidsinstanties.

4.1 Kernwaarden

De Nationale ombudsman staat voor:

Dienstverlening

De Nationale ombudsman is toegankelijk en bereikbaar voor alle burgers, dus ook voor kwetsbare groepen die zich niet uit zichzelf zullen melden.

Gerichte beïnvloeding

De Nationale ombudsman wil onbehoorlijk handelen van de overheid voorkomen en zoekt wegen om dit te bereiken.

Professionaliteit

De medewerkers van de Nationale ombudsman zijn deskundige en betrokken professionals die zien en horen wat er speelt in de omgeving.

Transparantie

De Nationale ombudsman biedt burgers, overheidsinstanties, de politiek en het bureau zelf op een toegankelijke wijze inzicht in de inhoud van het werk, de werkprocessen en de behaalde resultaten.

Kennisdeling

De Nationale ombudsman deelt kennis door kennis te halen en te brengen, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Door kennis te delen wordt de kwaliteit van het werk gewaarborgd, creëert het bureau eenheid in beleid en uitvoering en werkt het efficiënt. Vanuit deze kernwaarden zijn de volgende projecten uitgevoerd.

4.1.1 Dienstverlening

Structurele feedback verzoekers

De Nationale ombudsman kent grote waarde toe aan reflectie en feedback. Dit geldt natuurlijk ook voor de eigen organisatie. In 2010 is de Nationale ombudsman gestart met het vragen van feedback aan verzoekers. Korte tijd na het afhandelen van de klacht wordt telefonisch contact opgenomen met de vraag of verzoekers mee willen werken. Zij krijgen enkele vragen voorgelegd, die zij telefonisch of op internet kunnen beantwoorden. Van de verzoekers wordt slechts drie minuten van hun tijd gevraagd, maar voor de organisatie levert dit zeer waardevolle informatie op. De vragen betreffen de

dienstverlening door de onderzoeker, bijvoorbeeld als het gaat om snelheid en bereikbaarheid, maar ook de vraag of de informatie duidelijk was en of zij zich door de onderzoeker serieus behandeld voelen. Verder wordt gevraagd naar de tevredenheid over de uitkomst van de klachtbehandeling en een algemeen oordeel over de Nationale ombudsman.

De resultaten worden voor de gehele organisatie (geanonimiseerd) geanalyseerd en de onderzoeker krijgt de individuele feedback van de verzoeker persoonlijk op zijn scherm via het feedbacksysteem. Uit de tot nu toe ontvangen feedback blijkt dat de oordelen van verzoekers buitengewoon positief zijn. Omgerekend naar een tienpuntsschaal is het oordeel over de dienstverlening gemiddeld een 8,4 en het algemeen oordeel gemiddeld een 8,2.

Kwaliteit telefonische dienstverlening

Halverwege 2010 heeft de Nationale ombudsman normen vastgesteld waaraan de telefonische dienstverlening van het Bureau Nationale ombudsman moet voldoen. Deze normen zijn gebaseerd op de vijf beginselen waaraan behoorlijke telefonische dienstverlening door de overheid aan burgers moet voldoen. De vijf beginselen zijn bereikbaar, betrouwbaar, behulpzaam, beleefd en bekend met de burger.

Effectieve publieksvoorlichting

De Nationale ombudsman behandelt klachten over de overheid. Die functie kan hij alleen vervullen wanneer de mensen die klachten hebben ook weten dat er een Nationale ombudsman bestaat. De bekendheid van het instituut is daarmee een essentiële voorwaarde om organisatiedoelen te halen. In 2010 nam de Nationale ombudsman regelmatig deel aan het maatschappelijk debat naar aanleiding van ontvangen klachten en afgerond onderzoek door middel van mediaoptredens en opiniërende columns. Er werden 43 persberichten uitgebracht. Dat leidde tot 308 persvragen, 3.229 vermeldingen in geschreven media, 13 tv- en 29 radio-optredens.

Daarnaast is in 2010 actief gewerkt aan de bekendheid van het instituut met een tv- en online-campagne. De campagne ‘Wordt u niet gehoord door de overheid? Bel dan gratis de Nationale ombudsman’ richt zich niet meer op het algemeen publiek, maar op mensen die een probleem hebben met de overheid. Meer specifiek ligt de focus op mensen die niet goed voor hun eigen recht kunnen opkomen en mensen die relatief veel contacten hebben met de overheid. In de voorlichting wordt aangesloten bij die onderwerpen waar de meeste problemen worden ervaren: werk en inkomen, zorg en gezondheid, alsmede wonen en leefomgeving. De campagne is in vijf periodes zichtbaar geweest op tv (overdag) en online. Dat heeft geleid tot een groot aantal telefonische contacten (31.178) en een toename in het aantal ontvangen klachten. De campagnestrategie is in de loop van het jaar bijgesteld om de instroom in evenwicht te houden met de beschikbare capaciteit. Begin 2011 wordt het effect van de campagne op de bekendheid van het instituut onderzocht.

De campagne is een uitvloeisel van het beleidsplan publieksvoorlichting 2009-2011. De kernwaarde dienstverlening speelt een belangrijke rol in de invulling van de manier waarop de Nationale ombudsman zijn publieksvoorlichting inricht. In 2010 is de Nationale ombudsman gestart met een experiment om de dialoog met de burger op te zoeken als het gaat om zijn eigen dienstverlening.

Zo zijn de behoorlijkheidsnormen en de betekenis hiervan voor de burger in 2010 onderwerp van gesprek geweest.

Eind 2010 heeft de Nationale ombudsman een nieuwe website www.nationaleombudsman.nl in gebruik genomen. Mensen kunnen op deze site een klacht indienen over de overheid, maar worden ook geholpen om zelf aan de slag te gaan met hun probleem. De Nationale ombudsman wil zo mensen die een probleem hebben met de overheid nog beter van dienst zijn. Naast deze site heeft de Nationale ombudsman ook een andere site geopend, www.nationaleombudsman-nieuws.nl. Deze site biedt vooral nieuws over de Nationale ombudsman en zijn werk, zoals persberichten, recente rapporten, cijfers over het aantal ontvangen klachten en teksten van lezingen.

Caribisch gebied

In 2010 zijn de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel geworden van Europees Nederland. De Nederlandse overheid was al aanwezig in dit gebied ter voorbereiding van de overgang, maar vormt sinds 10 oktober 2010 een vast onderdeel van de openbare lichamen. Vanaf die datum is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van kracht op de eilanden en zullen de Rijksoverheid, de politie en het Openbaar Ministerie moeten beschikken over een interne klachtenprocedure. Daarna kan een klacht ingediend worden bij de Nationale ombudsman. Voor de openbare lichamen geldt een andere regeling. Zij hebben vanaf 10 oktober 2010 twee jaar de tijd om te beslissen of ze een gemeenschappelijke ombudsman benoemen of zich aansluiten bij de Nationale of een andere ombudsman.

Het klachtrecht is voor Caribisch Nederland nieuw. De ontwikkeling ervan vraagt daarom extra aandacht. Vanuit het Bureau Nationale ombudsman is een speciaal team samengesteld dat hulp verleent bij de ontwikkeling van het interne klachtrecht. Door een netwerk van contactambtenaren bij de Rijksdienst Caribisch Nederland, de politie en het Openbaar Ministerie zoekt de Nationale ombudsman naar een inbedding van goed bestuur en het klachtrecht. Het team zal buiten onderzoek ter plaatse ook voorlichting geven aan de bevolking over goed bestuur.

Na 10 oktober zijn de eerste klachten al binnengekomen bij de Nationale ombudsman over de politie en erfpacht. Het is de bedoeling dat de klachtbehandeling van klachten over Caribisch Nederland een gangbaar onderdeel wordt van de bedrijfsvoering van het Bureau Nationale ombudsman.

4.1.2 Professionaliteit

Verbeterde sturing interne klachtbehandeling

De Nationale ombudsman maakt per 1 januari 2010 gebruik van een aantal instrumenten om beter te kunnen sturen op de klachtbehandeling (het primaire proces). Zo zijn normtijden voor de klachtbehandeling ontwikkeld op grond waarvan met de klachtbehandelaars productieafspraken worden gemaakt. Ook is een dashboard ontwikkeld voor het management waarmee de stand van zaken van de klachtbehandeling (de instroom, uitstroom en behandelingsduur) van dag tot dag, per medewerker en per overheidsinstantie, kan worden gevolgd.

4.1.3 Kennisdelen

Internationale activiteiten

Dit jaar zijn er belangrijke stappen gezet in het samenwerkingsproject met de ombudsman van Servië. Tezamen met de Griekse ombudsman die dit project leidt, is gekomen tot een verandering in werkwijze die het bureau van de Servische ombudsman een verbetering geeft in het klachtbehandelingsproces maar ook in het contact met de overheid. Het project loopt tot oktober 2011.

Naar aanleiding van een bezoek van een delegatie van de ombudsman van Estland, is een kort samenwerkingsproject opgezet. Het doel van het project is de ombudsman van Estland te ondersteunen in zijn wens meer burgervriendelijk te werken. In enkele workshops is gewerkt aan de verbetering van de schrijfstijl en de wijze waarop onderzoekers contact onderhouden met burgers en de overheid. Het project eindigt in 2011.

Een ander subsidietraject dat eind 2010 is goedgekeurd is een project in Rwanda. De uitvoering hiervan loopt door tot in 2012.

4.2 Financiën

In 2010 zijn afspraken gemaakt over verdere samenwerking met de Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer. In 2011 wordt dit verder uitgewerkt. Door te gaan werken met een gezamenlijk financieel systeem wordt het mogelijk om werkzaamheden te beperken en specifiek toe te wijzen en kennis uit te wisselen. Kortom, het leidt tot een grotere efficiency, hogere effectiviteit en betere informatievoorziening.

Begroting en realisatie

In tabel 17 zijn de bedragen opgenomen van de begroting en de realisatie van het Bureau Nationale ombudsman voor 2008, 2009 en 2010.

Tabel 17 Begroting en realisatie

Bedragen x € 1.000	2008		2009		2010	
	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Vastgestelde ontwerpbegroting	10.931	39	11.877	39	13.758	39
Aanvullende begrotingen	1.494	39	1.950	75	557	-
Totale begroting	12.425	39	13.827	114	14.315 ¹⁾	39
Realisatie	12.325	144	13.750	131	14.644	105
Verschil	100	105	77	17	329	66

¹⁾Op basis van huidig inzicht. Bij slotwet kan hierop nog een marginale correctie plaatsvinden.

Eind 2010 heeft de
Nationale ombudsman
een nieuwe website
[nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)
in gebruik genomen.

In 2010 is sprake van een overschrijding van de begroting van 1%. Deze overschrijding wordt veroorzaakt doordat een deel van de te ontvangen bedragen niet in 2010, maar begin 2011 is ontvangen. Als dit tijdig was afgewikkeld, was er geen sprake van overschrijding, maar van een minimale onderuitputting.

In de loop van 2010 is budget toegevoegd om meerdere EU-aanbestedingen uit te voeren en om de kantoorautomatisering te vernieuwen. Ook is een deel van de bijdrage van de decentrale overheden in de loop van het jaar toegevoegd. Een deel van het budget voor digitalisering van het primaire proces is doorgeschoven naar 2011.

De totale uitgaven (€ 14,6 miljoen) bestaan ook in 2010 voor 73% uit salariskosten en 27% uit overige kosten ten behoeve van de inzet van medewerkers en materiële kosten.

4.3 Personeel

4.3.1 Integriteit

Integriteit krijgt in toenemende mate aandacht binnen de organisatie. In 2010 is een start gemaakt met het opstellen van een nieuw integriteitsbeleid. Dit wordt in 2011 geïmplementeerd in de organisatie, inclusief de bijbehorende instrumenten zoals een gedragscode.

4.3.2 Diversiteit

In 2010 is een breed diversiteitsbeleid opgesteld voor de organisatie. Op basis van de kwantitatieve gegevens is bekeken of het personeelsbestand van de Nationale ombudsman in relatie tot het Rijk en de totale beroepsbevolking een ‘diverse’ samenstelling heeft. De kwantitatieve gegevens gaven geen aanleiding om hier actief beleid op te voeren. Wel is afgesproken dat jaarlijks bekeken wordt of er aanleiding is om actie te nemen op het vergroten van diversiteit. Daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat het personeel van het bureau minimaal een weergave is van de beroepsbevolking. Als het gaat om de verhouding man/vrouw, dan streeft de organisatie naar het handhaven van het hoge percentage vrouwen in het personeelsbestand, waarbij onder andere wordt gekeken naar de leidinggevende functies.

4.3.3 Ziekteverzuim

De voorgaande jaren was een daling in het ziekteverzuim te constateren. Dit jaar is het ziekteverzuim gestegen met 0,1% naar 4,2%.

4.3.4 Opleidingen

Er is veel aandacht geschonken aan het organiseren van interne trainingen, gericht op het onderzoekswerk en de bijbehorende (veranderende) werkwijzen. Dit jaar zijn onder andere trainingen effectief telefoneren en het voeren van intakegesprekken georganiseerd. Het middenkader heeft het laatste deel van het managementontwikkeltraject afgerond.

4.3.5 Formatie en bezetting

In tabel 18 is de maximaal toegestane bezetting en de gemiddelde bezetting bij het Bureau Nationale ombudsman in 2008 tot en met 2010 weergegeven.

Tabel 18 Maximaal toegestane en gemiddelde bezetting in fte's (exclusief ambtsdragers)

	2008	2009	2010
Maximaal toegestane bezetting	150	149	149
Gemiddelde bezetting	134	140	143

NB De maximaal toegestane bezetting komt overeen met de term bezettingsruimte, zoals die in de nota Vernieuwing Rijksdienst wordt gebruikt.

Gemiddeld zijn in 2010 143 fte medewerkers in dienst bij de Nationale ombudsman. De organisatie stuurde in 2010 op een formatie van 144 fte's. De afwijking van 1 fte is opgevangen door de inhuur van uitzendkrachten en interne en externe detacheringen.

4.3.6 In- en uitstroom

Tabel 19 In- en uitstroom personeel in aantal medewerkers (exclusief ambtsdragers)

	2008	2009	2010
Instroom	7	26	12
Uitstroom	21	11	7

In 2010 zijn meer mensen ingestroomd dan uitgestroomd. Dit komt onder andere doordat eind 2009 meer structureel budget beschikbaar is gekomen voor de formatie. De formatie is niet uitgebreid, maar de bezetting kon toenemen tot de hoogte van de formatie van 144 fte's. Door het aanvullende budget konden twaalf ontbrekende medewerkers aangetrokken worden. Van deze instroom zijn drie medewerkers aangenomen op tijdelijke basis voor een specifiek project.

4.3.7 Bezetting vrouwen/mannen

Tabel 20 Aantal vrouwen en mannen in dienst (exclusief ambtsdragers)

	2008		2009		2010	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Vrouwen	106	76	112	72	116	72
Mannen	34	24	43	28	44	28

Zoals uit tabel 20 blijkt, is de verhouding vrouw/man gelijk gebleven ten opzichte van 2009. Dit strookt met de behoefte van de organisatie het aantal vrouwen in de organisatie verhoudingsgewijs hoog te houden.

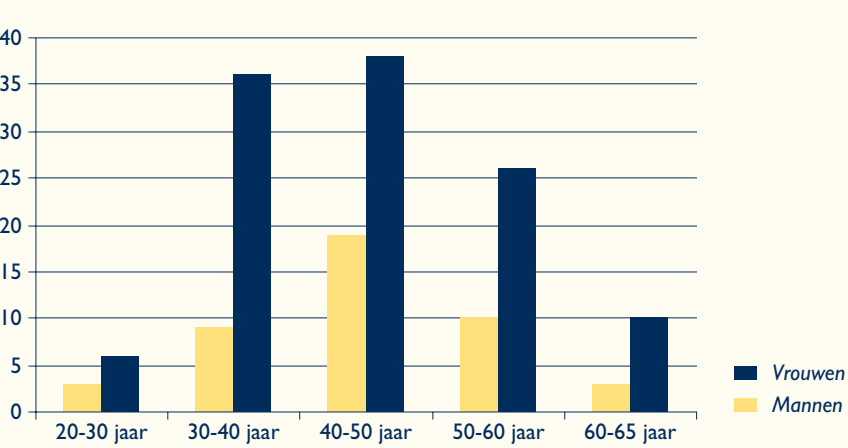
4.3.8 Bezetting wat betreft leeftijd

Tabel 21 Leeftijdsofbouw personeel (exclusief ambtsdragers)

	2008	2009	2010
20-30 jaar	6	11	9
30-40 jaar	50	49	45
40-50 jaar	44	49	57
50-60 jaar	31	35	36
60-65 jaar	9	11	13

Tabel 21 en figuur 5 laten zien dat het personeelsbestand veroudert. Het aantal mensen in de categorieën 20-30 en 30-40 neemt af, terwijl de overige categorieën een stijging laten zien.

Figuur 5 Leeftijdsofbouw vrouwen en mannen in 2010



4.3.9 Bezetting loonschalen (m/v)

De bezetting van de loonschalen binnen het Bureau Nationale ombudsman concentreert zich voor een groot deel in loonschaal 11. De functie onderzoeker/klachtbehandelaar, die de grootste functiegroep vormt binnen de organisatie, is in deze functieschaal ingeschaald.

Tabel 22 Bezetting loonschalen (exclusief ambtsdragers)

	2008			2009			2010		
	Vrouwen	Mannen	Totaal	Vrouwen	Mannen	Totaal	Vrouwen	Mannen	Totaal
Loonschaal 4	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Loonschaal 5	16	2	18	16	4	20	17	4	21
Loonschaal 6	1	0	1	2	0	2	1	0	1
Loonschaal 7	2	1	3	2	1	3	3	0	3
Loonschaal 8	7	1	8	7	0	7	6	2	8
Loonschaal 9	13	3	16	11	4	15	12	2	14
Loonschaal 10	6	2	8	6	0	6	6	5	11
Loonschaal 11	45	12	57	49	21	70	45	18	63
Loonschaal 12	6	4	10	9	4	13	12	4	16
Loonschaal 13	6	4	10	7	7	14	11	6	17
Loonschaal 14	2	0	2	1	0	1	2	0	2
Loonschaal 15	0	3	3	1	1	2	0	2	2
Loonschaal 16	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Loonschaal 17	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Loonschaal 18	1	0	1	0	0	0	1	0	1



Bijlagen

Hoe zou u zelf behandeld willen worden?

Een deurwaarder van de Belastingdienst klopt aan de deur bij meneer Huistra.* Hij is niet thuis, maar zijn echtgenote wel. Zij krijgt een navorderingsaanslag voor het bedrijf van haar echtgenoot overhandigd, waarbij de deurwaarder haar meedeelt dat het om een bedrag van ongeveer 1,8 miljoen euro gaat. Op dat moment zijn er ook andere mensen op het erf aanwezig. Meneer Huistra vindt dat de geheimhoudingsplicht is geschonden en dient een klacht in bij de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman oordeelt dat de mededeling van de deurwaarder aan de echtgenote niet was toegestaan, ongeacht of anderen die mededeling konden horen. Van een deurwaarder mag worden verwacht dat hij zich inleeft in de situatie en zich realiseert welke impact zijn werkwijze kan hebben op iemand. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van meneer Huistra is geschonden.

* Om privacyredenen is de naam veranderd.

Bijlage I Behoorlijkheidsnormen

De Nationale ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Dat doet hij in een klachtprocedure of uit eigen beweging. Bij de behoorlijkheidstoetsing maakt hij gebruik van een lijst met behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd.

Grondrechten

1 Discriminatieverbod

Een overheidsinstantie mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht op welke wijze dan ook.

‘Directe discriminatie’ is zonder meer niet behoorlijk. Er is sprake van directe discriminatie als een gevoelig criterium, zoals godsdienst, ras of geslacht, de grond is voor ongelijke behandeling van burgers. Ook het maken van indirect onderscheid is niet behoorlijk, tenzij het objectief gerechtvaardigd kan worden.

2 Brief- en telefoongeheim

Een overheidsinstantie mag geen kennis nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Dit grondrecht heeft ook betrekking op de nieuwste communicatiemediën zoals fax, e-mail en sms. Het houdt in dat overheidsinstanties en ambtenaren alleen in bij de wet bepaalde gevallen kennis mogen nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken van burgers. Deze informatie mag ook niet ongevraagd door overheidsinstanties worden doorgegeven aan derden.

3 Huisrecht

Een overheidsinstantie mag niet zonder toestemming van de bewoner een woning binnengaan, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Uitgangspunt is dat mensen zonder bemoeienis van de overheid in hun huiselijke omgeving kunnen leven. Wanneer een bewoner geen toestemming geeft, mag een overheidsfunctionaris een woning alleen binnengaan indien daarvoor een wettelijke basis is. Zo is geregeld dat een deurwaarder een woning in mag om beslag te leggen. Een politieteam op zoek naar wapens kan een woning doorzoeken in door de wet omschreven situaties. Enkele vormvoorschriften (zoals de schriftelijke machtiging) zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden.

4 Privacy - Recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij de wet te stellen beperkingen.

De overheid dient de persoonlijke levenssfeer van haar burgers te eerbiedigen. Bij dit ‘recht op privacy’ gaat het bijvoorbeeld om bescherming van burgers tegen het vergaren en doorgeven van persoonlijke gegevens. Dat betekent onder meer dat een overheidsinstantie de informatie die zij over een burger bezit niet zonder meer aan derden (zoals andere burgers of bedrijven, of een andere overheidsinstantie of andere ambtenaren) kan overdragen.

5 Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming

Een overheidsinstantie mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten de bij de wet bepaalde gevallen.

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: een van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Alleen in door de wet omschreven gevallen is insluiting mogelijk, bijvoorbeeld in verzekeringstelling van verdachten of gedwongen opname van een psychiatrische patiënt. Van een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming moet terughoudend gebruik worden gemaakt.

6 Andere grond- en mensenrechten

Bijvoorbeeld het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam (een voorbeeld van een wettelijke uitzondering: fouillering door de politie), recht op vrije nieuwsgaring (van belang voor journalisten), recht op een eerlijk proces.

Materiële behoorlijkheid

7 Verbod van misbruik van bevoegdheid

Een overheidsinstantie mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven.

Dit verbod is nauw verbonden met het doel en de strekking van een wettelijke regeling waarop de bevoegdheid van een overheidsinstantie is gebaseerd.

8 Redelijkheid

Een overheidsinstantie weegt de in het geding zijnde belangen tegen elkaar af. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

Een overheidsinstantie moet bij haar handelen de relevante feiten en omstandigheden vergaren. De verzamelde gegevens dienen vertaald te worden in belangen die tegen elkaar moeten worden

afgewogen. In principe moet de overheidsinstantie alle rechtstreeks betrokken belangen wegen. Of een belang geen rol mag spelen is een zaak van interpretatie van de wettelijke regeling of van de aard en strekking van de bevoegdheid. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Dat betekent dat de uitkomst van de belangenafweging door een overheidsinstantie niet onredelijk mag zijn.

9 Evenredigheid

Een overheidsinstantie wendt voor het bereiken van een doel een middel aan dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

Een overheidsinstantie dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen (subsidiariteit) en het doel dient het middel te kunnen rechtvaardigen (proportionaliteit). Bij de belangenafweging dient de overheidsinstantie dus rekening te houden met de mogelijke gevolgen van het handelen. Daarnaast eist het beginsel dat voorkomen moet worden dat bepaalde burgers onevenredig zwaar worden getroffen door overheidsbesluiten of handelingen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren.

10 Cou lance

Er is ruimte voor cou lance in situaties waarbij ten gevolge van vermoedelijke maar onbewezen fouten van overheidsinstanties burgers uitgaven in geld of investeringen in tijd hebben gedaan.

Cou lance is gebaseerd op het redelijke vermoeden dat de billijkheid vraagt om een vergoeding. Het gaat niet om situaties waarbij schadevergoeding rechtens is aangewezen of zou kunnen zijn aangewezen.

11 Rechtszekerheid

I Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken: *Een overheidsinstantie geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.*

Het gaat hier om een elementaire rechtstatelijke norm. In de meeste gevallen is het een kwestie van voortvarendheid. Daarnaast impliceert de norm het vereiste dat uitspraken met enige precisie worden opgevolgd.

II Opgewekt vertrouwen: *Gerechtaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid worden door die overheid gehonoreerd.*

De burger moet redelijkerwijs kunnen denken dat de overheidsinstantie of de ambtenaar ter zake bevoegd was. De gewekte verwachting moet gerechtvaardigd zijn. In principe moeten gerechtaardigde verwachtingen gehonoreerd worden. Als duidelijk is dat dit niet mogelijk is, zal de burger in het algemeen gecompenseerd moeten worden.

12 Gelijkheid

Een overheidsinstantie behandelt gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk al naar gelang zij van elkaar verschillen.

De overheid dient al haar burgers met gelijke zorg en respect te behandelen. Dit betekent in het algemeen dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid.

Formele behoorlijkheid

13 Onpartijdigheid/verbod van vooringenomenheid

Een overheidsinstantie stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

De houding van een overheidsinstantie tegenover de partijen en het onderwerp van de zaak moet vrij zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen subjectieve en objectieve toetsing van de onpartijdigheid. Bij subjectieve toetsing gaat het erom of een overheidsinstantie werkelijk partijdig of vooringenomen is in een specifieke zaak. Van subjectieve onpartijdigheid wordt uitgegaan, totdat het tegendeel blijkt. Bij objectieve toetsing gaat het om de vraag of er feiten of omstandigheden zijn die de vrees voor partijdigheid rechtvaardigen. Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

14 Hoor en wederhoor

Een overheidsinstantie stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.

Het vereiste betekent dat een overheidsinstantie burgers in de gelegenheid moet stellen om voor hun belangen op te komen. Het heeft betrekking op primaire en secundaire besluitvorming, maar ook op de wijze van klachtbehandeling. Op grond van artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht moet een overheidsinstantie de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid stellen te worden gehoord. Van het horen van de klager kan alleen worden afgezien als de klacht kennelijk ongegrond is of de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

15 Motivering

Het handelen van een overheidsinstantie wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.

Een overheidsinstantie moet haar besluiten en handelingen steeds goed motiveren omdat zij niet vrij is om naar eigen goeddunken of willekeur te handelen. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering die de burger moet kunnen achterhalen. De motivering moet toegesneden

zijn op het concrete geval en moet in elk geval laten zien dat rekening is gehouden met de belangen van de betrokken burgers.

16 Fair play

Een overheidsinstantie geeft burgers de mogelijkheid hun procedurele kansen te benutten.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat de politie altijd verplicht is een aangifte op te nemen, tenzij op voorhand onomstotelijk vaststaat dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Van een overheidsinstantie mag een houding worden verwacht waarbij een burger de gelegenheid wordt geboden een standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. De overheidsinstantie dient daarbij ‘open kaart’ te spelen en mag niet zonder noodzaak heimelijke stappen tegen de burger voorbereiden.

Zorvuldigheid: instructienormen

17 Voortvarendheid

Een overheidsinstantie treedt slagvaardig en met voldoende snelheid op.

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Bovendien ondermijnt een overheid die termijnen met voeten treedt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid. De overheid moet zich in beginsel aan de wettelijke termijnen houden, ook al zijn dit vaak slechts termijnen van orde. De wettelijke termijnen dienen als richtsnoer voor een behoorlijkheidsoordeel, maar kunnen niet in de plaats treden van een behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman. Afdoening binnen de wettelijke termijn biedt namelijk geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld.

Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan zijn, mits dat aan de burger op juiste wijze wordt gecommuniceerd. Als er geen wettelijke termijn van toepassing is, rust op de overheid de verplichting om te handelen binnen een redelijke termijn. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

18 Administratieve nauwkeurigheid

Een overheidsinstantie werkt secuur.

Slordigheden moeten worden vermeden en fouten moeten zo snel mogelijk worden hersteld. Aan de overheid geleverde bescheiden moeten zorgvuldig worden bewaard en geleverde informatie moet adequaat worden verwerkt. Door de overheid verstrekte informatie moet waarheidsgetrouw en duidelijk zijn. Dat impliceert deugdelijke dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie.

19 Actieve en adequate informatieverstrekking

Een overheidsinstantie voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.

Het behelst enerzijds de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

20 Actieve en adequate informatieverwerking

Een overheidsinstantie verwerkt bij de voorbereiding van haar handelingen de relevante informatie.

Dit vereiste is verwant aan het vereiste van hoor en wederhoor, maar heeft een beperkter bereik: zij heeft alleen betrekking op het eigenmachtig verzamelen van informatie ter voorbereiding van een beslissing om tot handelen over te gaan. Het vereiste van hoor en wederhoor geeft daarentegen bij de voorbereiding van besluitvorming een stem aan belanghebbenden.

21 Adequate organisatorische voorzieningen

Een overheidsinstantie richt haar administratieve beheer en organisatorische functioneren in op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Behoorlijke dienstverlening refereert aan zorgvuldigheid, maar ook aan specifieke wetmatigheid, toegankelijkheid, informatieverstrekking, registratie, etc. Een overheidsinstantie dient de administratieve organisatie zo in te richten dat de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd: registratie en archivering dienen ook dat doel..

22 Correcte bejegening

I Beleefdheid en fatsoen: *Een overheidsinstantie respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd.*

De overheid moet handelingen achterwege laten die in het algemeen als onfatsoenlijk worden ervaren.

II Dienstbaarheid (eenvoudige hulpvaardigheid): *Een overheidsinstantie stelt zich in haar bejegening van burgers hulpvaardig op.*

Een overheidsinstantie biedt waar gevraagd en waar nodig naar vermogen hulp.

23 Professionaliteit

Ambtenaren met een bijzondere training of opleiding handelen jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep.

Denk bijvoorbeeld aan het handelen van artsen in dienst van overheidsinstanties.

24 Bijzondere zorg

Een overheidsinstantie verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op die overheidsinstantie zijn aangewezen.

Dit vereiste betreft de zorg voor personen aan wie de fysieke vrijheid of de zelfstandigheid op essentiële gebieden is ontnomen, onder andere gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen. Zij zijn bijvoorbeeld voor medische zorg, veilig onderdak of – bij ondertoezichtstelling – opvoeding, afhankelijk van wat de betrokken overheidsinstantie aanbiedt. Dit schept voor die instantie een bijzondere verplichting om toereikende verzorging en bescherming te bieden.

25 Goede samenwerking

Een overheidsinstantie kijkt bij het vervullen van haar taken niet primair naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar werkt in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samen, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie.

Het gaat hier om het besef bij overheidsinstanties dat in veel gevallen een door een burger signaleerd probleem uitsluitend kan worden opgelost door samenwerking van verschillende betrokken instanties. Een overheidsinstantie mag zich daarbij niet verschuilen achter een beperkte taakstelling

Bijlage 2 Spelregels voor de overheid

In 2010 zijn de telefoonwijzer en de handhavingswijzer uitgekomen met spelregels voor de overheid.

De telefoonwijzer

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de telefonische dienstverlening van de overheid voldoet aan bepaalde beginselen van behoorlijkheid. Deze wijzer geeft een overzicht van deze beginselen en biedt de overheid handvatten bij het verder verbeteren van de telefonische dienstverlening. De telefoonwijzer behoort bij het rapport ‘Toets een 1... Toets een 2... Toets een 3... Wat kan ik voor u doen?’ (rapport 2010/010).

Bekend met de burger

Als de overheid de burger goed van dienst wil zijn, moet zij allereerst de behoeften van de burger kennen. Kennis van en inzicht in de behoeften van de burger horen de basis te vormen voor de manier waarop een overheidsinstantie de (telefonische) dienstverlening vormgeeft en organiseert.

Om het beginsel ‘bekend met de burger’ in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

Inventariseer en stel eisen vast

- Breng in kaart welke burgers telefonisch contact opnemen met welke vragen en verzoeken.
- Bepaal op basis daarvan en uitgaande van de eigen taken en doelstellingen aan welke eisen telefonische dienstverlening moet voldoen.
- Bepaal daarbij in hoeverre standaardisering verantwoord is en in hoeverre maatwerk moet worden verleend.
- Bepaal aan welke eisen de standaardisering en het maatwerk moeten voldoen.
- Inventariseer de behoeften van bijzondere groepen zoals ouderen en mensen met een beperking en de behoeften van burgers bij ketenproblematiek en stel vast welke voorzieningen getroffen moeten worden om te bereiken dat deze doelgroepen gebruik kunnen maken van dezelfde kwaliteit van dienstverlening als andere burgers.

Bepaal en publiceer eindresultaten

- Stel vast welke eindresultaten uiteindelijk voor de burger merkbaar moeten zijn.
- Stel deze eindresultaten bij voorkeur vast in samenspraak met alle andere overheidsinstanties.
- Maak ze openbaar, bijvoorbeeld in de vorm van burgerservicenormen, zodat burgers weten wat ze mogen verwachten.

Zorg voor een proces van verbetering

- Breng de resultaten van de telefonische dienstverlening, waaronder de klanttevredenheid, op reguliere basis in kaart.

- Gebruik de uitkomsten ervan voor het doorvoeren van verdere verbeteringen.
- Probeer de voorgenomen verbeteringen eerst uit met een pilot.

Bereikbaarheid

Burgers kunnen alleen vertrouwen in de overheid hebben als overheidsorganisaties goed bereikbaar zijn. Investeren in goede telefonische bereikbaarheid biedt de overheid een kans om te werken aan vertrouwen van de burger in de overheid.

Om het beginsel ‘bereikbaarheid’ in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

- Zorg dat het telefoonnummer voor de burger gemakkelijk te vinden is.
- Garandeer in elk geval telefonische bereikbaarheid binnen kantooruren (tussen 9.00 en 17.00 uur); beslis (afhankelijk van de behoefte van de burger) eventueel tot ruimere tijden.
- Zorg dat het telefonische kanaal onbelemmerd toegankelijk blijft, ook als daarnaast andere kanalen worden geïntroduceerd zoals e-mail, chat en de persoonlijke internetpagina.
- Hou de wachttijden beperkt; wanneer ze door bijzondere ontwikkelingen toch te hoog oplopen, voorzie dan in een noodoplossing zodat de telefoon in elk geval behoorlijk wordt beantwoord. Informeer burgers over de ontstane situatie en over de mogelijkheden alsnog antwoord te krijgen op vragen.
- Hanteer lokale tariefkosten voor bellen met overheidsinstanties (die zijn redelijk).
- Bied de mogelijkheid klachten over telefonische dienstverlening ook telefonisch in te dienen.

Beleefd

Mensen willen gehoord worden en ook serieus worden genomen. Een burger die telefonisch contact zoekt met de overheid, verwacht persoonlijke aandacht voor zijn vraag of een oplossing voor zijn probleem. Voor de overheid biedt de telefonische dienstverlening een kans om aan deze behoefte van de burger te voldoen. De beleefde omgang met de burger is niet alleen een zaak van de medewerker aan de telefoon, maar van de hele overheidsinstantie. De hele organisatie moet werken vanuit een klantvriendelijke cultuur met als uitgangspunt: de overheid is er voor de burger en niet andersom.

Om het beginsel ‘beleefd’ in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

Organisatiebeleid ontwikkelen

- Hanteer organisatiebreed als uitgangspunt bij de (telefonische) dienstverlening: de overheid is er voor de burger en niet andersom.
- Zie de (telefonische) dienstverlening aan de burger als een centraal onderdeel van de organisatie, waar alle medewerkers aan bijdragen.
- Zorg dat degenen die de telefoon beantwoorden worden opgeleid en begeleid in een empathische en klantvriendelijke bejegening.

Burger beleefd te woord staan

- Sta de burger op persoonlijke wijze te woord.
- Ga (dus) terughoudend om met keuzemenu’s.
- Bied, bij gebruik van een keuzemenu, in elk geval de mogelijkheid te worden doorverbonden met een telefoniste.
- Zorg dat medewerkers altijd hun naam noemen wanneer ze de telefoon beantwoorden.
- Als intern wordt doorverbonden, doe dit dan bij voorkeur ‘warm’, zodat de burger zich niet opnieuw bekend hoeft te maken of opnieuw hoeft toe te lichten waar hij voor belt. Dit zou ook moeten gelden voor ketenpartners die vaak vragen ontvangen over elkaars werkerterrein.
- Houd het aantal malen dat iemand moet worden doorverbonden beperkt.
- Beantwoord de vraag in voor de burger begrijpelijke termen.

Behulpzaam

In alle denkbare organisatiestructuren is het van belang dat organisaties maatwerk leveren als zij complexe vragen, ketenproblematiek en klachten behandelen. Een ander belangrijk aspect van behulpzaamheid is dat de overheid rekening houdt met bijzondere groepen die niet uit de voeten kunnen met de gestandaardiseerde dienstverlening. Behulpzaamheid betekent ten slotte ook dat onnodige bureaucratische procedures worden voorkomen.

Om het beginsel ‘behulpzaam’ in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

- Zorg dat complexe vragen, ketenproblemen en klachten als zodanig worden herkend.
- Zorg dat gespecialiseerde medewerkers deze complexe zaken behandelen.
- Zij moeten voldoende mandaat hebben om ook buiten de gestelde kaders oplossingen te zoeken; verleen maatwerk om te voorkomen dat de burger verdwaalt of van het kastje naar de muur wordt gestuurd.
- Tref in overleg met ketenpartners voorzieningen om te voorkomen dat vaak naar elkaar moet worden doorverwezen.
- Tref voor bijzondere doelgroepen zo nodig speciale voorzieningen zodat zij gebruik kunnen maken van dezelfde kwaliteit dienstverlening als andere burgers.
- Voorkom onnodige bureaucratische procedures in het kader van de dienstverlening.

Betrouwbaar

Vertrouwen van de burger in de overheid is noodzakelijk voor het functioneren van de maatschappij. Voor dat vertrouwen is het van belang dat de burger de overheid – ook in het kader van de (telefonische) dienstverlening – ervaart als een betrouwbare partner. Daarvoor is van belang dat het eerder genoemde uitgangspunt ‘de overheid is er voor de burger’ bij de overheidsinstanties wordt doorgevoerd in alle aspecten van de bedrijfsvoering. Om het beginsel ‘betrouwbaar’ in de praktijk te brengen, gelden voor overheidsinstanties de volgende aandachtspunten:

- Zorg dat de burger het juiste antwoord krijgt; het antwoord moet niet alleen correct zijn maar ook aansluiten op de vraag.

- Ga terughoudend om met terugbelafspraken; hanteer ‘first time fix’ (dat wil zeggen het juiste antwoord in het eerste contact).
- Bepaal, als toch terugbelafspraken worden gemaakt, in overleg met de burger hoe deze worden nagekomen: telefonisch, per e-mail of per brief en kom deze ook strikt na. Biedt ook de mogelijkheid aan dat de burger zelf op een afgesproken tijdstip terugbelt.
- Leg in ieder geval dossiergerelateerde telefonische contacten en gemaakte afspraken schriftelijk vast ter voorkoming van irritatie bij herhaalcontact.
- Handel conform de vastgestelde kwaliteitseisen en maak excuses of compenseer wanneer deze niet worden gehaald.
- Handel proactief bij te verwachten piekmomenten of vragen van burgers.
- Spreek als overheid met één mond; de burger mag niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige informatie wanneer hij zich laat informeren door verschillende overheidsinstanties.
- Breng het motto ‘de burger centraal’ in praktijk. Voer het uitgangspunt ‘de overheid is er voor de burger’ consequent door in alle aspecten van de bedrijfsvoering.

De handhavingswijzer

Burgers kloppen regelmatig bij hun gemeente aan over zaken die hun directe leefomgeving raken, zoals ruimtelijke ordeningskwesties, wonen of geluids- en milieuhinder. Zij verzoeken de gemeente om handhavend op te treden, signaleren of melden een illegale situatie. Er is geen wet die gemeenten verplicht om tegen overtreders van regelgeving handhavend op te treden. Deze plicht komt wel voort uit de beginselen van behoorlijk bestuur. Gemeenten zijn immers bevoegd om op te treden als de regels worden overtreden. Daarom is het des te belangrijker dat gemeenten op een behoorlijke manier invulling geven aan hun taak om te reageren op handhavingsverzoeken, op signalen of meldingen over illegale situaties of klachten over het gebrek aan handhavend optreden van de gemeente.

Doel handhavingswijzer

De handhavingswijzer is voor gemeenten een handreiking en geeft burgers inzicht in wat zij mogen verwachten. De gemeente kan de burger niet tegen elke vorm van last of overlast in hun leefomgeving beschermen en op elk handhavingsverzoek en iedere melding van een illegale situatie meteen ingaan. Wat kan een gemeente wel doen? Voor burgers is belangrijk dat zij weten wat zij in redelijkheid van hun gemeente mogen verwachten. Dat is belangrijk voor het vertrouwen van burgers in hun gemeente. De handhavingswijzer behoort bij het rapport ‘Helder handhaven’ (rapport 2010/235).

Verschillende belangen

Bij verzoeken om handhaving is in de regel sprake van verschillende belangen. Belangen van degene die verzoekt om handhaving, van degene die – al dan niet opzettelijk – iets doet dat in strijd is met de regels en er is het algemeen maatschappelijk belang. De gemeente moet deze belangen wegen en op grond daarvan kiezen voor het al dan niet handhavend optreden. De Nationale ombudsman vindt dat de gemeente duidelijk moet zijn over de keuzes die zij maakt. Verder moet de gemeente de burger

informeren over de stappen die moeten worden gezet voordat de gemeente kan beslissen. En ten slotte zal de afweging om te kiezen voor al dan niet handhavend optreden op een onpartijdige manier moeten gebeuren.

Handavingskwesties kunnen samenhangen met conflicten tussen burens. Uiteraard zullen burgers daar onderling eerst uit moeten komen. Als dat niet lukt, kan van de gemeente een actieve rol verwacht worden – hetzij door zelf ondersteuning te bieden, hetzij door te verwijzen naar een andere partij die kan bemiddelen.

Spelregels

De burger moet weten waar hij aan toe is. Dat is de kern van de spelregels in de handhavingswijzer. De behoorlijke behandeling van handhavingsverzoeken kenmerkt zich door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeenten.

Transparant

1. De gemeente verstrekt actief informatie over het handavingsbeleid en de manieren waarop zij kan optreden (bijvoorbeeld door middel van een folder of via de gemeentelijke website).
2. De gemeente betreft en informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie.
3. De gemeente motiveert haar besluiten duidelijk en begrijpelijk.

Betrokken

4. De gemeente neemt na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie zo snel mogelijk persoonlijk contact op met de burger.
5. De gemeente bespreekt met de burger het belang en het doel van zijn handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht en wat hij verwacht van de gemeente.
6. De gemeente legt de burger in een persoonlijk gesprek uit, wat de (on)mogelijkheden van de gemeente zijn.
7. De gemeente zoekt in samenspraak met de burger naar een snelle en informele oplossing van het probleem (zo nodig met behulp van buurtbemiddeling, mediationtechnieken).

Onpartijdig

8. De gemeente ziet toe op naleving en handhaaft consequent.
9. De gemeente onderzoekt na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht de situatie ter plekke.
10. De gemeente maakt bij haar optreden of besluit een transparante onpartijdige afweging van alle belangen en maakt dat kenbaar.
11. De gemeente handelt voortvarend en houdt zich aan de afgesproken termijnen.
12. De gemeente doet te allen tijde recht aan de strekking van de rechterlijke uitspraak.

Bijlage 3 Klachten per departement en beleidsterrein

Algemene Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Algemene Zaken			
In behandeling per 01/01/2010	7		
Ontvangen in 2010	11		
Te behandelen	18		
Behandeld	- 16		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		13	
In behandeling per 01/01/2011	2		

Buitenlandse Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking)			
In behandeling per 01/01/2010	66		
Ontvangen in 2010	157		
Te behandelen	223		
Behandeld	- 204		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		26	
b. bemiddeling		2	
c. onderzoek, waarvan met rapport		11	
gegrond			5
deels gegrond			5
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		24	
e. informatie of doorverwijzing		140	
In behandeling per 01/01/2011	19		

Veiligheid en Justitie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Veiligheid en Justitie			
In behandeling per 01/01/2010	224		
Ontvangen in 2010	899		
Te behandelen	1.123		
Behandeld	- 989		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		207	
b. bemiddeling		4	
c. onderzoek, waarvan met rapport		58	
gegrond			24
deels gegrond			22
niet gegrond			11
geen oordeel			1
onderzoek, waarvan met brief		2	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		15	
e. informatie of doorverwijzing		703	
In behandeling per 01/01/2011	134		
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen			
In behandeling per 01/01/2010	46		
Ontvangen in 2010	160		
Te behandelen	206		
Behandeld	- 189		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		4	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		24	
gegrond			9
deels gegrond			10
niet gegrond			5
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		2	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		3	
e. informatie of doorverwijzing		155	
In behandeling per 01/01/2011	17		

Veiligheid en Justitie [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Openbaar Ministerie			
In behandeling per 01/01/2010	56		
Ontvangen in 2010	214		
Te behandelen	270		
Behandeld	- 232		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		65	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		13	
gegrond			3
deels gegrond			9
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		150	
In behandeling per 01/01/2011	38		
Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie			
In behandeling per 01/01/2010	14		
Ontvangen in 2010	67		
Te behandelen	81		
Behandeld	- 72		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		33	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		35	
e. informatie of doorverwijzing		2	
In behandeling per 01/01/2011	9		

Veiligheid en Justitie [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Centraal Justitieel Incassobureau			
In behandeling per 01/01/2010	24		
Ontvangen in 2010	209		
Te behandelen	233		
Behandeld	- 213		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		39	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			2
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		1	
e. informatie of doorverwijzing		169	
In behandeling per 01/01/2011	20		
Centrale autoriteit			
In behandeling per 01/01/2010	2		
Ontvangen in 2010	5		
Te behandelen	7		
Behandeld	- 6		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		2	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		2	
In behandeling per 01/01/2011	1		

Veiligheid en Justitie [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Politie¹⁾			
In behandeling per 01/01/2010	278		
Ontvangen in 2010	1.219		
Te behandelen	1.497		
Behandeld	- 1.306		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		221	
b. bemiddeling		19	
c. onderzoek, waarvan met rapport		82	
gegrond			25
deels gegrond			34
niet gegrond			23
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		11	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		12	
e. informatie of doorverwijzing		961	
In behandeling per 01/01/2011	191		

¹⁾ Exclusief KLPD.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties			
In behandeling per 01/01/2010	29		
Ontvangen in 2010	80		
Te behandelen	109		
Behandeld	- 99		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		14	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		7	
gegrond			2
deels gegrond			2
niet gegrond			2
geen oordeel			1
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		3	
e. informatie of doorverwijzing		74	
In behandeling per 01/01/2011	10		
Immigratie- en Naturalisatiedienst			
In behandeling per 01/01/2010	54		
Ontvangen in 2010	203		
Te behandelen	257		
Behandeld	- 231		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		41	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		10	
gegrond			6
deels gegrond			0
niet gegrond			4
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		6	
e. informatie of doorverwijzing		173	
In behandeling per 01/01/2011	26		

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
In behandeling per 01/01/2010	10		
Ontvangen in 2010	359		
Te behandelen	369		
Behandeld	- 332		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		42	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			0
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		2	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		9	
e. informatie of doorverwijzing		277	
In behandeling per 01/01/2011	37		
Dienst Uitvoering Onderwijs			
In behandeling per 01/01/2010	25		
Ontvangen in 2010	366		
Te behandelen	391		
Behandeld	- 357		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		52	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			1
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		5	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		11	
e. informatie of doorverwijzing		286	
In behandeling per 01/01/2011	34		

Financiën

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Financiën			
In behandeling per 01/01/2010	263		
Ontvangen in 2010	2.344		
Te behandelen	2.607		
Behandeld	- 2.383		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		939	
b. bemiddeling		4	
c. onderzoek, waarvan met rapport		44	
gegrond			28
deels gegrond			8
niet gegrond			5
geen oordeel			3
onderzoek, waarvan met brief		42	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		39	
e. informatie of doorverwijzing		1.315	
In behandeling per 01/01/2011	224		
Belastingdienst¹⁾			
In behandeling per 01/01/2010	256		
Ontvangen in 2010	2.252		
Te behandelen	2.508		
Behandeld	- 2.289		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		940	
b. bemiddeling		5	
c. onderzoek, waarvan met rapport		39	
gegrond			24
deels gegrond			8
niet gegrond			4
geen oordeel			3
onderzoek, waarvan met brief		37	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		36	
e. informatie of doorverwijzing		1.232	
In behandeling per 01/01/2011	219		

¹⁾Het totaal aan ontvangen klachten over de Belastingdienst is een optelsom van de Belastingdienst, de BelastingTelefoon, de Belastingdienst/ Toeslagen, de Belastingdienst/Centrale administratie, de Douane en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst - Economische controledienst. In 2009 kwam dit totaal neer op 2.167. Bij het in het Verslag over 2009 vermelde totaal van 2.066 zijn ten onrechte de drie laatstgenoemde onderdelen niet meegenomen.

Defensie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Defensie			
In behandeling per 01/01/2010	25		
Ontvangen in 2010	64		
Te behandelen	89		
Behandeld	- 77		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		15	
b. bemiddeling		2	
c. onderzoek, waarvan met rapport		14	
gegrond			10
deels gegrond			2
niet gegrond			2
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		43	
In behandeling per 01/01/2011	12		
Koninklijke Marechaussee			
In behandeling per 01/01/2010	16		
Ontvangen in 2010	19		
Te behandelen	35		
Behandeld	- 33		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		11	
gegrond			9
deels gegrond			1
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		21	
In behandeling per 01/01/2011	2		

Infrastructuur en Milieu

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Infrastructuur en Milieu			
In behandeling per 01/01/2010	34		
Ontvangen in 2010	152		
Te behandelen	186		
Behandeld	- 166		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		29	
b. bemiddeling		2	
c. onderzoek, waarvan met rapport		11	
gegrond			8
deels gegrond			1
niet gegrond			2
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		4	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		3	
e. informatie of doorverwijzing		117	
In behandeling per 01/01/2011	20		
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen			
In behandeling per 01/01/2010	29		
Ontvangen in 2010	240		
Te behandelen	269		
Behandeld	- 235		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		34	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		7	
gegrond			2
deels gegrond			5
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		2	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		4	
e. informatie of doorverwijzing		188	
In behandeling per 01/01/2011	34		

Infrastructuur en Milieu [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Dienst Wegverkeer (RDW)			
In behandeling per 01/01/2010	29		
Ontvangen in 2010	123		
Te behandelen	152		
Behandeld	- 136		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		46	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		3	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		7	
e. informatie of doorverwijzing		78	
In behandeling per 01/01/2011	16		

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie			
In behandeling per 01/01/2010	15		
Ontvangen in 2010	115		
Te behandelen	130		
Behandeld	- 119		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		16	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		7	
gegrond			5
deels gegrond			1
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		93	
In behandeling per 01/01/2011	11		

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			
In behandeling per 01/01/2010	9		
Ontvangen in 2010	99		
Te behandelen	108		
Behandeld	- 102		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		4	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			0
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		2	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		93	
In behandeling per 01/01/2011	6		
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen			
In behandeling per 01/01/2010	147		
Ontvangen in 2010	1.305		
Te behandelen	1.452		
Behandeld	- 1.295		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		267	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		26	
gegrond			16
deels gegrond			7
niet gegrond			1
geen oordeel			2
onderzoek, waarvan met brief		37	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		17	
e. informatie of doorverwijzing		947	
In behandeling per 01/01/2011	157		

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport			
In behandeling per 01/01/2010	34		
Ontvangen in 2010	125		
Te behandelen	159		
Behandeld	- 143		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		14	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		9	
gegrond			3
deels gegrond			6
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		118	
In behandeling per 01/01/2011	16		
College voor zorgverzekeringen			
In behandeling per 01/01/2010	12		
Ontvangen in 2010	394		
Te behandelen	406		
Behandeld	- 385		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		257	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			3
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		1	
e. informatie of doorverwijzing		123	
In behandeling per 01/01/2011	21		

Volksgezondheid, Welzijn en Sport [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Centrum indicatiestelling zorg			
In behandeling per 01/01/2010	15		
Ontvangen in 2010	49		
Te behandelen	64		
Behandeld	- 60		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		23	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		35	
In behandeling per 01/01/2011	4		
Zorgkantoren			
In behandeling per 01/01/2010	9		
Ontvangen in 2010	111		
Te behandelen	120		
Behandeld	- 105		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		28	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		71	
In behandeling per 01/01/2011	15		

Volksgezondheid, Welzijn en Sport [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Centraal Administratie Kantoor			
In behandeling per 01/01/2010	14		
Ontvangen in 2010	531		
Te behandelen	545		
Behandeld	- 519		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		426	
b. bemiddeling		2	
c. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			4
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			2
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		4	
e. informatie of doorverwijzing		80	
In behandeling per 01/01/2011	26		
Inspectie voor de Gezondheidszorg			
In behandeling per 01/01/2010	7		
Ontvangen in 2010	26		
Te behandelen	33		
Behandeld	- 31		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		2	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		28	
In behandeling per 01/01/2011	2		

Volksgezondheid, Welzijn en Sport [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Bureaus Jeugdzorg			
In behandeling per 01/01/2010	75		
Ontvangen in 2010	354		
Te behandelen	429		
Behandeld	- 364		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		11	
b. bemiddeling		2	
c. onderzoek, waarvan met rapport		26	
gegrond			13
deels gegrond			10
niet gegrond			1
geen oordeel			2
onderzoek, waarvan met brief		2	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		323	
In behandeling per 01/01/2011	65		

Decentrale overheden

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Gemeenten			
In behandeling per 01/01/2010	261		
Ontvangen in 2010	1.890		
Te behandelen	2.151		
Behandeld	- 1.926		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		241	
b. bemiddeling		10	
c. onderzoek, waarvan met rapport		43	
gegrond			19
deels gegrond			8
niet gegrond			15
geen oordeel			1
onderzoek, waarvan met brief		10	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		50	
e. informatie of doorverwijzing		1.572	
In behandeling per 01/01/2011	225		
Provincies			
In behandeling per 01/01/2010	19		
Ontvangen in 2010	68		
Te behandelen	87		
Behandeld	- 82		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		12	
b. bemiddeling		2	
c. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			3
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		61	
In behandeling per 01/01/2011	5		

Decentrale overheden [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Waterschappen			
In behandeling per 01/01/2010	17		
Ontvangen in 2010	120		
Te behandelen	137		
Behandeld	- 126		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		24	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			1
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		3	
e. informatie of doorverwijzing		97	
In behandeling per 01/01/2011	11		
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties			
In behandeling per 01/01/2010	3		
Ontvangen in 2010	13		
Te behandelen	16		
Behandeld	- 14		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		0	
b. bemiddeling		0	
c. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		1	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		0	
e. informatie of doorverwijzing		13	
In behandeling per 01/01/2011	2		

Decentrale overheden [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Gemeenschappelijke regelingen			
In behandeling per 01/01/2010	19		
Ontvangen in 2010	170		
Te behandelen	189		
Behandeld	- 166		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		29	
b. bemiddeling		1	
c. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
onderzoek, waarvan met brief		0	
d. tussentijds opgelost of beëindigd		2	
e. informatie of doorverwijzing		131	
In behandeling per 01/01/2011	23		

Bijlage 4 Nevenfuncties ambtsdragers

Alex Brenninkmeijer: Nationale ombudsman

Bij zijn aantreden als Nationale ombudsman heeft de heer dr. A.F.M. Brenninkmeijer een aantal nevenfuncties beëindigd. Behouden heeft hij die nevenfuncties die ondersteunend zijn voor het ambt. Daarbij gaat het om functies die onder andere samenhangen met de uit het functieprofiel voortkomende wens dat hij zou deelnemen aan het publieke debat. Bovendien is het onderwerp conflicthantering en mediation ondersteunend voor het werk als Nationale ombudsman.

De heer dr. A.F.M. Brenninkmeijer bekleedt de volgende nevenfuncties:

- ▶ columnist SC, rubriek Staat en recht (Sdu, auteursvergoeding);
- ▶ medewerker Nederlands Juristenblad (Kluwer, auteursvergoeding);
- ▶ columnist Opportuun (Openbaar Ministerie, tot 1 februari 2011);
- ▶ hoofdredacteur Handboek mediation (Sdu, redactievergoeding);
- ▶ voorzitter redactie Mediationreeks (Sdu, redactievergoeding);
- ▶ voorzitter redactie Tijdschrift voor Conflicthantering (NMI/Sdu, redactievergoeding);
- ▶ voorzitter redactie Kennisreeks NMI (NMI/Sdu, redactievergoeding);
- ▶ voorzitter Vereniging voor Klachtrecht;
- ▶ bestuurslid Kirchheinerstichting voor Ombudsman en Democratie;
- ▶ lid wetenschappelijke raad van de Stichting GAK Fonds (vacatiegeld);
- ▶ lid comité van aanbeveling van het dispuut Res Publica, afdeling Staats- en Bestuursrecht;
- ▶ lid Raad van Inspiratie van de Sociale Verzekeringsbank voor de verdere ontwikkeling van de Burgerpolis;
- ▶ lid Raad van Nesteliers Koninklijke Marechaussee (maatschappelijke adviesraad);
- ▶ lid Maatschappelijke Adviesraad, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Tilburg University;
- ▶ lid Raad van Advies College voor de Rechten van de Mens;
- ▶ lid van Comité van Aanbeveling van de studievereniging voor Bestuurskunde te Leiden;
- ▶ lid van Comité van Aanbeveling voor Outreaching, het excellentieprogramma voor bachelorstudenten van de Tilburg University;
- ▶ erelid sectie Mediation van het Nederlands Instituut van Psychologen;
- ▶ lid Comité van Aanbeveling van de verkiezing Overheidsmanager van het jaar;
- ▶ lid Raad van Advies Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden.

Frank van Dooren: substituut Nationale ombudsman

De heer mr. F.J.W.M. van Dooren bekleedt de volgende nevenfuncties:

- ▶ raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Den Haag (vacatiegeld);
- ▶ rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Rotterdam (vacatiegeld);
- ▶ lid van het curatorium van de beroepsopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten (vacatiegeld).

Addie Stehouwer: substituut Nationale ombudsman

Mevrouw mr. A. Stehouwer bekleedt de volgende nevenfuncties:

- ▶ secundus juridisch adviseur van de Algemene Classicale Vergadering Utrecht van de Protestantse Kerk in Nederland (tot 6 oktober 2010);
- ▶ primus-lid, zetel 2 in het Regionaal College voor de behandeling van bezwaren en geschillen Utrecht van de Algemene Classicale Vergadering Utrecht;
- ▶ vertrouwenspersoon scholengemeenschap De Heemlanden te Houten;
- ▶ rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Den Haag (vacatiegeld);
- ▶ lid van de Raad van Toezicht van Het Juridisch Loket.

Colofon

Op de omslag staat een foto van Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman, Den Haag

Fotografie: Eric de Vries, Den Haag

Redactie: Sandra van Noord, Bureau voor tekst en redactie, Delft

Vormgeving: Zwart op Wit, Delft

Druk: DeltaHage, Den Haag

Maart 2011