

Nr. 2

VERSLAG

Inhoudsopgave

	blz.
Voorwoord	3
1 Een vertrouwde overheid	5
1.1 Vertrouwen in het middelpunt van de belangstelling	5
1.2 Vertrouwen en behoorlijkheid	6
1.2.1 De burger en het overheidssysteem	6
1.2.2 Rechtmatigheid en behoorlijkheid	6
1.2.3 Een behoorlijke behandeling versterkt vertrouwen	7
1.3 Het vertrouwensmodel	8
1.3.1 Confidence en trust	8
1.3.2 Blind vertrouwen heeft plaatsgemaakt voor kritische betrokkenheid	9
1.3.3 Vertrouwen in de burger	10
1.3.4 Tot slot	11
1.4 Actuele vertrouwenskwesaties	11
1.4.1 Jelmer	11
1.4.2 Homopesten	12
1.4.3 Zelfstandigen zonder personeel	12
1.4.4 Q-koorts	13
1.4.5 Veteranen	14
1.4.6 Tot slot	14
1.5 Naar een vertrouwde overheid	15
1.5.1 Teveel nadruk op confidence: betrouwbare systemen	15
1.5.2 Meer nadruk op vertrouwen in: trust	15
1.6 Conclusies en aanbevelingen	16
2 Werken aan vertrouwen	19
2.1 Open en duidelijk	20
2.2 Respectvol	23
2.3 Betrokken en oplossingsgericht	26
2.4 Eerlijk en betrouwbaar	30

3	Werk in cijfers	35
3.1	Klachten en contacten	35
3.2	Ontvangen klachten per beleidsterrein	37
3.3	Behandeling van klachten	39
3.4	Onderwerp van klachten	41
3.5	Aanbevelingen	41
3.6	Doorlooptijden	42
3.7	Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman	42
4	Bedrijfsvoering	44
4.1	Missie en visie	44
4.2	Financiën	44
4.3	Personeel	45
4.3.1	Formatie en bezetting	45
4.3.2	Ziekteverzuim	46
4.3.3	In- en uitstroom	46
4.3.4	Bezetting vrouwen/mannen	46
4.3.5	Bezetting loonschalen (m/v)	46

VOORWOORD

Met trots presenteer ik mijn Verslag over 2011. Het bevat mijn visie op vertrouwen als cruciaal element van de relatie tussen burger en overheid. Daarnaast wordt aan de hand van casuïstiek en een cijferoverzicht een beeld geschetst van het openbaar bestuur zoals dat in het afgelopen jaar in mijn werk naar voren is gekomen.

Het Verslag over 2011 heeft een andere opzet en inhoud dan voorgaande jaren. Om redenen van effectiviteit en efficiency heb ik gezocht naar een vorm die beter aansluit bij de wens van de doelgroep. Het volledige Verslag over 2011 breng ik alleen nog uit via www.jaarverslag.nationaleombudsman.nl. Daar vindt u – naast het veel beknoptere Kamerstuk – specifieke informatie over de afzonderlijke overheidsinstanties in ruim twintig jaarbrieven. In deze jaarbrieven geef ik als Nationale ombudsman op basis van de ontvangen klachten in 2011 mijn oordeel over de belangrijkste onderwerpen die spelen in de relatie tussen de burger en de betreffende overheidsinstantie. Op de website is het ombudsjaar 2011 ook gevisualiseerd in een tijdlijn.

In dit verslag staat een onderwerp centraal dat mij nauw aan het hart ligt: vertrouwen. In mijn werk zie ik veelvuldig dat het vertrouwen van de burger in de overheid is geschonden. Het onderwerp vertrouwen staat in deze tijd volop in de belangstelling. Vertrouwen speelt een centrale rol in de kredietcrisis, maar is ook zeer relevant voor het minderheidskabinet-Rutte dat opereert op het scherp van de snede van het politieke vertrouwen. Ik zie dat het vertrouwen tussen de burger en de overheid onder druk staat. Dat is ernstig, want vertrouwen is het fundament van elke zinvolle wederzijdse relatie. In dit verslag laat ik vanuit het ombudsperspectief zien op welke wijze het vertrouwen van de burger in de overheid kan worden versterkt.

In 2011 ontving ik bijna 14 000 klachten over de overheid en nog eens 30 000 telefonische vragen. De aantallen zijn vergelijkbaar met die over 2010. Sinds oktober 2010 behandel ik ook klachten over de overheid in Caribisch Nederland. In 2011 waren dat meer dan tachtig meldingen en bijna 60 klachten. De klachten geven een beeld waar het spaak liep in de dienstverlening van de overheid aan de burger. Bij veel individuele klachten hebben de medewerkers van het bureau Nationale ombudsman en ikzelf een bijdrage kunnen leveren aan een oplossing. Voor een aantal groepen kwetsbare mensen hebben wij ook meer structureel iets kunnen betekenen. Zoals een groep «oude veteranen» die tussen wal en schip dreigt te vallen en «gepeste homo's». Ook mensen die afhankelijk zijn van zorg hebben mijn continue aandacht. Als «veteranenombudsman» en met de mogelijke inbedding van een «huis voor klokkenluiders», zoals wordt voorgesteld in een initiatiefwetsvoorstel, wordt met wetgeving nog eens versterkt wat wij voor kwetsbare groepen in de samenleving kunnen betekenen.

Behoorlijke dienstverlening heb ik vanzelfsprekend zelf ook hoog in het vaandel staan. Uit onderzoek naar de tevredenheid van burgers over de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman blijkt dat de burger ons waardeert met gemiddeld een 8. Optimalisering van mijn eigen werkwijze heeft mijn voortdurende aandacht. Voorop staat hoe we de burger sneller en beter kunnen helpen.

Aan het eind van mijn eerste ambtstermijn heb ik de balans laten opmaken over de periode 2005–2010. Deze Reflectie geeft mede richting aan de invulling die ik de komende jaren aan mijn ambt wil geven.¹

Het jaar 2011 kende voor mij een aantal noemenswaardige momenten. In april heb ik Marc Dullaert mogen verwelkomen als de eerste Kinderombudsman. Eindelijk heeft Nederland nu ook een Kinderombudsman. In de eerste rapporten en adviezen van de Kinderombudsman is aandacht gevraagd voor de aanpak van kindermishandeling, een analyse gemaakt van de positie van asielkinderen en geadviseerd over de kabinetsvoorstellen voor het adolescentenstrafrecht. De Kinderombudsman brengt zijn eigen jaarverslag uit.

Ten slotte ben ik de Tweede Kamer zeer erkentelijk voor het vertrouwen dat mij is geschonken door met een ruime meerderheid te stemmen voor mijn aanblijven als Nationale ombudsman voor een tweede periode van zes jaar. U kunt erop vertrouwen dat ik mij hard blijf maken voor een goede relatie tussen burger en overheid, iets waar wij als instituut dit jaar al dertig jaar aan werken.

de Nationale ombudsman,
Alex Brenninkmeijer

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

1 EEN VERTROUWDE OVERHEID

Het vertrouwen tussen burger en overheid staat onder druk. En dat is ernstig, want vertrouwen is het fundament van elke zinvolle wederzijdse relatie. Herstel van vertrouwen tussen overheid en burger is het dagelijks werk van de Nationale ombudsman. In de bijna 14 000 zaken die hij jaarlijks onder ogen krijgt ziet hij hoe vertrouwen geschonden is. Vanuit het ombudsperspectief reflecteert de Nationale ombudsman op het belang van vertrouwen. Hij analyseert hoe vertrouwen werkt en hoe vertrouwen samenhangt met behoorlijkheid. Ook laat de ombudsman zien wat er nodig is om het vertrouwen tussen burger en overheid te versterken en zo nodig te herstellen. Niet alleen als het leed geschied is in een effectieve klachtafhandeling, maar ook preventief, in het behoorlijk omgaan met elkaar.

1.1 Vertrouwen in het middelpunt van de belangstelling

Voor de burgers van Nederland en Europa zijn het onzekere tijden, waarin vertrouwen op allerlei manieren centraal staat. De kredietcrisis drukt ons met onze neus op het feit dat geld niet meer is dan vertrouwen.² Banken staan of vallen met het vertrouwen dat in hen wordt gesteld en niet minder geldt inmiddels voor landen. De vertrouwensregel, die in ons staatsbestel de relatie tussen kabinet en parlement bepaalt, staat in een ander daglicht nu Nederland geregeerd wordt door een minderheidskabinet. Fluctuaties in vertrouwen in ons monetaire stelsel en ons politieke systeem leveren grote risico's op waarop de burger praktisch gesproken geen enkele invloed heeft. Neemt het vertrouwen in de politiek en in de overheid af? Hierover bestaat veel discussie. Er zijn in de afgelopen jaren namelijk flinke schommelingen gemeten. Volgens de analyse van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) was het vertrouwen in de politiek de afgelopen jaren duidelijk hoger dan in de jaren 2002–2004. Het vertrouwen in de politiek was vooral hoog door de aanpak van de financiële crisis eind 2008, daalde tijdens de kabinetscrisis medio 2010 en was weer hoger na het aantreden van een nieuw kabinet eind 2010.³ Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek is het vertrouwen in publieke instituties en organisaties voornamelijk toegenomen sinds 2002. Met name het vertrouwen in het rechtsstelsel, in de politiek en in de politie is sindsdien flink gestegen.⁴

Nederlanders lijken te hechten aan vertrouwen. Het lijkt alsof in Nederland de waarde van onderlinge verhoudingen eerder bepaald wordt aan de hand van vertrouwen dan op basis van macht en autoriteit.⁵ Volgens onderzoek vertrouwt het overgrote deel van de mensen in Nederland elkaar ook; een argwanende levenshouding vormt slechts de uitzondering.⁶ In vergelijking tot veel andere Europese landen zijn wij daarom een «high-trust» samenleving.⁷ Maar tegelijkertijd vindt de burger de wijze waarop we in Nederland met elkaar omgaan zorgelijk: toenemende intolerantie en onverdraagzaamheid, het gebrek aan respect voor normen en waarden, asociaal gedrag, de verharding en verhuftering en de ik-cultuur.⁸

Volgens het SCP wordt de wijze waarop we met elkaar omgaan het belangrijkste maatschappelijke onderwerp in Nederland gevonden. Ook voor de Nationale ombudsman vormt de vraag naar de wijze waarop wij in Nederland met elkaar om willen gaan een belangrijke vraag. Met zijn visie op het thema vertrouwen in dit jaarverslag levert de Nationale ombudsman een bijdrage aan deze vraag.

² H. Prast, R. Mosch en W.F. van Raaij, *Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie*, De Nederlandsche Bank 2005.

³ Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale staat van Nederland 2011*, 2011, p. 55.

⁴ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3551-wm.htm?RefererType=RSSItem>, geopend op 1 februari 2012.

⁵ In de termen van Geert Hofstede: «Nederland is een land met een kleine machtsafstand», in: G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen*, Contact 2005.

⁶ Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2011*, 2011; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*, 2011.

⁷ De Amerikaanse sociale wetenschapper Francis Fukuyama spreekt van *high-trust societies* en *low-trust societies* (*Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, 1995).

⁸ Sociaal Cultureel Planbureau, *Continu onderzoek burgerperspectieven*, 2011/3.

1.2 Vertrouwen en behoorlijkheid

1.2.1 De burger en het overheidssysteem

In het dagelijks werk van de Nationale ombudsman speelt vertrouwen tussen overheid en burger (en bedrijven en instellingen) een belangrijke rol. Regelmatig geven burgers als reden voor hun gang naar de ombudsman aan dat zij hun vertrouwen op de overheid verloren zijn, omdat hun verwachtingen geschonden zijn. Interventies en eventueel bemiddelingen door de Nationale ombudsman zijn vaak gericht op herstel van vertrouwen van de burger op de overheid in concrete situaties. Onderzoek richt zich voor een belangrijk deel op dagelijkse situaties waarin het vertrouwen onder druk kan komen te staan: handhaving, participatie en de omgang met overheidsinstanties. De kernvraag voor de ombudsman is steeds: «Wat kunnen overheid en burgers in redelijkheid over en weer van elkaar verwachten?»

De Nationale ombudsman realiseert zich dat het afstemmen van verwachtingen geen gemakkelijke opgave is. Vanuit zijn perspectief is er een structurele spanning zichtbaar tussen enerzijds de overheid als systeem of samenstelling van deelsystemen en anderzijds de leefwereld van mensen. De burger is voor veel overheidsdiensten een nummer geworden, terwijl diezelfde burger zich in steeds meer onderdelen van zijn sociale leven moet voegen naar de structuren die de overheid in wetgeving en beleid heeft vastgelegd. Zelfs bij onderwerpen die in de uitvoering voor een belangrijk deel privaat georganiseerd zijn, zoals onderwijs en gezondheidszorg, blijkt de overheidsinvloed aanzienlijk, zo niet overheersend. Daarbij wordt door wet- en regelgevers en beleidsmakers steeds meer van burgers verlangd dat zij de vaardigheden bezitten inzicht te hebben in de vaak, ook voor deskundigen, complexe wet- en regelgeving. Steeds vaker liggen de risico's van het niet voldoen aan bureaucratische verplichtingen bovendien bij de burger. Anders gezegd, de overheid als systeem wordt in het dagelijkse leven van de burger steeds bepalender, en tegelijkertijd ingewikkelder.

Ook de burger maakt een ontwikkeling door, in die zin dat de individualisering meer zelfbewustzijn meebrengt waardoor de burger zich minder vanzelfsprekend door systemen laat leiden. De burger is in redelijke mate geneigd om op informatie van deskundigen en de overheid af te gaan, maar ziet die informatie als een begin om zelf verder onderzoek te doen. Veel burgers stellen zich kritisch op, stellen vragen en verlangen een bepaalde kwaliteit van handelen van de overheid. Kortom: de overheid is enerzijds steeds meer aanwezig in het dagelijks leven van de burger en anderzijds stelt de burger zich kritischer op. In die zin neemt de spanning tussen de burger en het overheidssysteem toe en dat heeft invloed op het vertrouwen tussen burgers en overheid.

1.2.2 Rechtmatigheid en behoorlijkheid

Wetgeving en beleid vertalen zich in de richting van burgers veelal in juridische rechten en plichten enerzijds en financiële aanspraken of verplichtingen anderzijds. Daarmee wordt de burger primair aangesproken als *homo economicus* – vrij vertaald – als de rationele, calculerende burger. In het politieke debat en de media ontstaat gemakkelijk het beeld van een veeleisende burger die alleen tevreden is wanneer hij zijn zin krijgt. Het werk van de Nationale ombudsman is niet primair gericht op rechten en financiële aanspraken, maar, op grond van de Algemene wet

bestuursrecht (Awb), op de behoorlijkheid van het overheidshandelen. In onze rationalistische en op het primaat van het geld georiënteerde samenleving vormt de behoorlijkheid naast de rechtmatigheid een minder harde factor. Rechten zijn afdwingbaar, behoorlijkheid is dat niet. Deze relativering gaat echter voorbij aan de betekenis van de behoorlijkheid voor burgers. Als mensen niet behoorlijk behandeld worden dan raakt dit mensen vaak emotioneel. Het geraakt zijn door de overheid vormt vaak de achtergrond van klachten en juridische procedures.

De Awb kanaliseert deze spanning met zorgvuldige voorbereiding van besluiten en mogelijkheden voor bezwaar, beroep bij de rechter, intern klachtrecht en de gang naar de lokale of Nationale ombudsman. Het risico van deze wijze van kanaliseren is dat de relatie tussen overheid en burger primair als een juridische relatie wordt gezien en als zodanig wordt ingevuld. Als een besluit bij de burger tot kritische vragen leidt, dan kan hij die kenbaar maken via de weg van bezwaar en beroep, zoals onderaan dat besluit staat. Op jaarbasis zijn er 2,6 miljoen van dergelijke bezwaarprocedures en naar schatting vele tienduizenden klachtenprocedures. Voor de burger blijkt een dergelijke bezwaarprocedure de slechtste ervaring die hij met de overheid kan hebben.⁹ Vanwege de juridiserende werking van het maken van bezwaar of het klagen draagt dit eerder bij tot meer spanning dan tot ontspanning van de verhoudingen. Dit roept de noodzaak op om de wijze te heroverwegen waarop bezwaren en klachten een rol spelen in de verhouding tussen overheid en burger.¹⁰

In het werk van de Nationale ombudsman ligt besloten dat er steeds naar gestreefd wordt om binnen de door wet- en regelgeving getrokken juridische en financiële kaders de behoorlijkheid van het overheidshandelen te bevorderen. Kern van de zaak is dat overheidshandelen rechtmatig én behoorlijk moet zijn. De overheid mag zich in de uitvoering niet eenvoudigweg beroepen op «regel is regel»¹¹ en bij de uitoefening van bevoegdheden moet steeds ook aandacht zijn voor de behoorlijkheidsaspecten die een rol spelen.

1.2.3 Een behoorlijke behandeling versterkt vertrouwen

Behoorlijk handelen van de overheid is randvoorwaardelijk voor het vertrouwen van de burger. Het ombudskwadrant stelt dat er door verbinding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid vertrouwen kan ontstaan.¹² Op die manier wordt de legitimatie van de autoriteit van de overheid door de burger erkend en kunnen besluiten en handelingen worden aanvaard. In de praktijk gaat het erom dat wanneer bijvoorbeeld een politieagent correct optreedt bij het uitschrijven van een boete, hij zijn eigen gezag (be)vestigt. Dit roept bij de overtreders bereidheid op om de boete te accepteren. Maar ook als de communicatie met de Belastingdienst Toeslagen, al dan niet via ICT-systemen, prettig verloopt, krijgen burgers het vertrouwen dat de uitkomst van de berekening klopt. Dit is weer bevorderlijk voor een positief beeld van de Belastingdienst.

Er bestaat een direct verband tussen een behoorlijke behandeling door de overheid en het vertrouwen in die overheid. De stelling van de Nationale ombudsman luidt: «Door behoorlijke behandeling van burgers kan het vertrouwen van burgers in de overheid versterkt worden.» In dit verslag is dat aan de hand van concrete onderwerpen uit het werk van de Nationale ombudsman in 2011 uitgewerkt. In de volgende paragraaf volgt allereerst een korte beschrijving van het «vertrouwensmodel» van de Nationale ombudsman.

⁹ P. Kanne en H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 2-meting*, TNS NIPO, Amsterdam 2010.

¹⁰ «Wat vindt u ervan?», Jaarverslag Nationale ombudsman 2010.

¹¹ «Regel is regel» is niet genoeg, Jaarverslag Nationale ombudsman 2006.

¹² Voor meer informatie over het ombudskwadrant zie: Van Slingelandt lezing voor de Vereniging voor Bestuurskunde («Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid», *Bestuurskunde*, 2007, nr. 1, p. 58–65).

1.3 Het vertrouwensmodel

1.3.1 Confidence en trust

Vertrouwen is noodzakelijk, omdat zonder vertrouwen de keuzes voor al dan niet handelen en het al dan niet verbanden aangaan te complex zijn. Vertrouwen werkt als een vermindering van die complexiteit. De socioloog Luhmann maakt een onderscheid tussen twee vormen van vertrouwen, die ook centraal staan in het vertrouwensmodel van de Nationale ombudsman: *confidence* en *trust*, het vertrouwen op systemen en het vertrouwen in personen.¹³ Toegespitst op de overheid betekent dit dat vertrouwen de overheid als systeem of samenstel van deelsystemen kan betreffen (vertrouwen *op* of kunnen rekenen *op*), of bepaalde handelingen of prestaties van overheidsdienaren (vertrouwen *in*). Dit zijn twee vormen van vertrouwen die elkaar negatief of positief kunnen beïnvloeden.

De overheid kent op macroniveau vele systemen die bijdragen tot het vertrouwen van de burger op de overheid. Rechtsstaat en democratie zijn de belangrijkste waarborgen en beide zijn op verschillende manieren nader uitgewerkt in bijvoorbeeld rechten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak enerzijds en actief en passief kiesrecht anderzijds. De vertrouwensregel vormt de kern van onze parlementaire democratie, die ertoe bijdraagt dat de kiezer kan vertrouwen op het democratisch gehalte van onze regeringsvorm, omdat een kabinet weggestuurd kan worden en nieuwe verkiezingen leiden tot hernieuwing van de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Kortom: vertrouwen op het overheidssysteem is verbonden met een samenstel van machten die elkaar in een zeker evenwicht houden. Juist de spanning tussen deze machten is essentieel voor het vertrouwen. Confidence heeft ook betekenis in meer concrete situaties. Voor confidence is het van belang dat burgers erop kunnen rekenen dat het meeste verloopt zoals zij verwachten. Doet de politie altijd iets met mijn aangifte? Word ik daadwerkelijk teruggebeld na mijn contact met de belastingtelefoon? Wordt mijn uitkering juist vastgesteld en op tijd uitbetaald? Voor de burger vormen de vele concrete contacten met de overheid steeds weer toetsingsmomenten of de overheid te vertrouwen is. Het vertrouwen van de burger op de overheid is opgebouwd uit zijn praktijkervaringen.

In deze concrete contacten op microniveau speelt ook een andere vorm van vertrouwen, namelijk trust. Kenmerkend van trust is dat het actiever van aard is. Het heeft betrekking op personen en de relatie tot hen. In het geval van trust is het vertrouwen niet abstract maar maken we een keuze en geven we commitment af naar een persoon.¹⁴ We stellen ons welwillend, empathisch op naar deze ander. Dit vertrouwen in kan ontstaan tussen twee mensen die elkaar persoonlijk waarnemen, serieus nemen en behoorlijk behandelen. De verdachte ervaart de rechter als onpartijdig, de verkeersdeelnemer ervaart de politieman als serieus vertegenwoordiger van het gezag op straat. Daarmee heeft vertrouwen in een relationeel karakter, terwijl het vertrouwen op de instituties van rechtsstaat en democratie een meer zakelijk karakter draagt.

Bij veel prestaties van de overheid is vanwege de complexiteit voor burgers niet direct na te gaan waar men op basis van het systeem recht op heeft of niet. Het al dan niet krijgen van de prestatie vormt dan geen beschikbaar middel om te kunnen vertrouwen of niet. In de praktijk blijken

¹³ L. Noordegraaf-Eelens, P. Frissen en M. van der Steen werken Luhmanns onderscheid helder uit in het artikel «De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis», essay in opdracht van het ministerie van BZK, 2010.

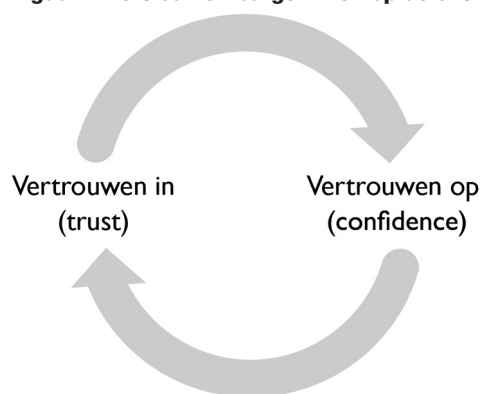
¹⁴ L. Noordegraaf-Eelens, P. Frissen en M. van der Steen, 2010, p. 14.

mensen dan af te gaan op de wijze waarop ze behandeld worden. Het contact kan zo vertrouwenwekkend zijn dat op de juistheid van de uitkomst van dat contact vertrouwd wordt.¹⁵ Als iemand door een klachtambassadeur van het UWV op een goede manier geholpen wordt (vriendelijk, coöperatief, tijdig en begrijpelijk) dan is de kans groter dat de beslissing van het UWV waar het om gaat als juist aanvaard wordt. Het begint met vertrouwen in de klachtambassadeur, vervolgens vertrouwen op de juistheid van de beslissingen van het UWV en ten slotte vertrouwen op het UWV als organisatie. Fouten en niet behoorlijk optreden stellen het vertrouwen op de proef.

Alhoewel het natuurlijk belangrijk is om het systeem zo efficiënt en betrouwbaar mogelijk in te richten, vergt het winnen van vertrouwen van burgers ook nog wat anders, zeker voor de lager opgeleiden in de samenleving. Voor hen zijn de systemen van de overheid al gauw onbegrijpelijk en ontoegankelijk. Dat terwijl het begrijpen van wat er gebeurt een fundamentele behoefte is van de mens. Het gaat er dan om dat de vertegenwoordigers van de overheid ook trust, een goede vertrouwensrelatie, met deze burgers weten op te bouwen. Hoewel politici, bestuurders en ambtenaren primair mensen zijn als iedere burger, hebben zij de voortdurende neiging om «systeemgedrag» te vertonen. Zij handelen vanuit bevoegdheden, budgetten en procedures. Zij sturen de bureaucratie aan en belichamen die bureaucratie. Daarmee gaan zij voorbij aan de behoefte van veel mensen. Het is essentieel dat individuele politici, bestuurders en ambtenaren inhoudsvolle relaties met burgers aan gaan, die op andere wijze houvast bieden aan burgers.

Belangrijk is de wisselwerking tussen confidence en trust. Wanneer confidence niet volstaat of afbrokkelt, dan kunnen overheidsvertegenwoordigers bijdragen door middel van het meer relationele vertrouwen dat zij genieten (trust). Het omgekeerde is ook mogelijk. Wanneer een systeem faalt, en het de verantwoordelijken niet lukt om op basis van hun persoon en hun relaties het vertrouwen te winnen dat zij de situatie de baas kunnen worden, dan holt het vertrouwen achteruit. Dit is wat het geval lijkt te zijn geweest bij de financiële crisis.¹⁶

Figuur 1 Vertrouwen burger in en op de overheid



¹⁵ Deze gedachte is afgeleid van de theorie van de procedurele rechtvaardigheid van K. van den Bos, R. Vermunt and H.A.M. Wilke, «Procedural and distributive justice: what is fair depends more on what comes first than on what comes next», *Journal of Personality and Social Psychology* 1997, vol. 72, p. 95–104.

¹⁶ L. Noordegraaf-Eelens, P. Frissen en M. van der Steen, 2010, p. 20.

1.3.2 Blind vertrouwen heeft plaatsgemaakt voor kritische betrokkenheid

De overheid kan in al haar onderdelen niet meer rekenen op blind vertrouwen. Vertrouwen vandaag de dag vergt voortdurende zorg. Vertrouwen is een voortgaand proces, waarbij het erop aankomt in

hoeverre de overheid en politici, bestuurders en ambtenaren bereid zijn om te bouwen aan de vertrouwensband met burgers.

In de analyse van de Nationale ombudsman rekent de overheid er teveel op dat mensen wel zullen vertrouwen op haar systemen. En bij kritiek of afnemend vertrouwen lijkt het erop dat de overheid voornamelijk reageert door te investeren in de aanpassing van systemen in plaats van het aanpassen van het eigen gedrag. Grootschalige reorganisaties worden gestart, of men investeert in dure ICT-projecten. Men probeert bijvoorbeeld de traagheid van de bureaucratie, of de onjuistheid van sommige systematische beslissingen aan te pakken. Alleen investeren in systemen is niet voldoende. De meerwaarde ligt bij het aangaan van inhoudsvolle relaties met burgers, waarvan er zoveel zo kritisch zijn.

Kritiek ontvangen is echter niet per se negatief. In het perspectief van de Nationale ombudsman kan het uiten van kritiek ook als een uitnodiging tot verbinden worden gezien. Kritiek op de overheid getuigt van betrokkenheid bij de overheid, en deze betrokkenheid is minstens zo belangrijk voor het levendig houden van de democratie als vertrouwen. Zo stelt de filosoof Rosanvallon dat een moderne democratie enkel mogelijk is dankzij een goed portie wantrouwen. Een democratisch systeem heeft kritiek nodig, in aanvulling op de democratische kanalen van politieke partijen en verkiezingen.¹⁷ Kritische geluiden van burgers laten betrokkenheid zien en zouden opgepakt kunnen worden als nuttige signalen aan de hand waarvan de overheid zich kan verbinden en verbeteren. Het wekt dan ook verbazing dat bij sommige publieke organisaties de ontvankelijkheid voor klachten slechts gering is.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) is bezig met een onderzoek naar vertrouwen in de burger.¹⁸ Tussen de resultaten van dit onderzoek en de visie van de ombudsman in dit jaarverslag zijn belangrijke overeenkomsten. In het rapport van de WRR ligt de nadruk op de betrokkenheid van burgers bij de democratie. Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie, want zij verlenen legitimiteit door te stemmen, zij houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en zorgen dat zij zich gecontroleerd weten, en zij hebben een belangrijke rol in de inkleuring van beleid; zo stelt het rapport. Volgens de WRR is het voor de betrokkenheid van burgers noodzakelijk dat beleidsmakers hen serieus nemen en hen de ruimte geven. Daarvoor is het volgens de WRR nodig dat beleidsmakers burgers vertrouwen.

1.3.3 Vertrouwen in de burger

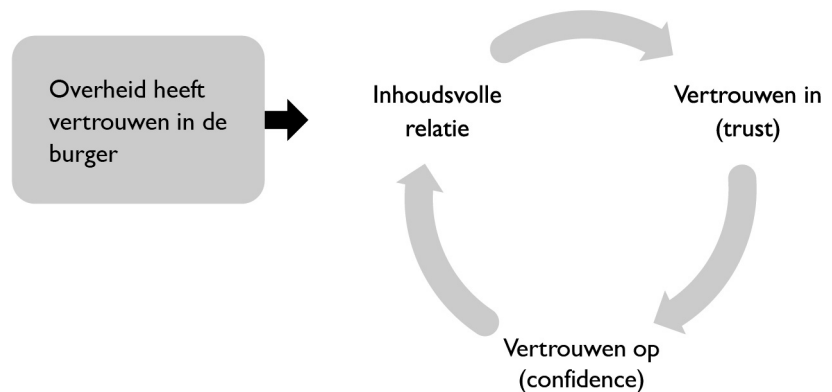
Ook de Nationale ombudsman benadrukt het belang van vertrouwen in de burger. Om de (soms kritische) betrokkenheid van burgers optimaal te benutten, is naast het vertrouwen van de burger op de overheid en in haar vertegenwoordigers, het vertrouwen van de overheid in burgers ook erg belangrijk. Dit vertrouwen wordt enerzijds bepaald door de regels die de verhouding tussen burger en bureaucratie bepalen. De burger klaagt over de bemoeizucht, het teveel aan regeltjes, de bureaucratie en de betutteling. Onze wet- en regelgeving is complex, moeilijk toegankelijk en geeft zelfs voor deskundigen vaak aanleiding voor twijfel en discussie. Te meer omdat de kwaliteit van wet- en regelgeving sterk onder druk staat en vaak op het laatste moment in het wetgevingsproces nog belangrijke aanvullingen en wijzigingen worden aangebracht. Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is het daarom belangrijk dat de overheid zich voortdurend afvraagt welk effect wet- en regelgeving heeft.

¹⁷ P. Rosanvallon, *Counter-democracy: politics in an age of distrust*, New York: Cambridge University Press, 2008.

¹⁸ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de burger* (in voorbereiding).

Anderzijds speelt vertrouwen in de burger ook een rol in de relatie tussen ambtenaren en burgers. Ook in concrete relaties tussen ambtenaren en burgers blijkt dat er regelmatig sprake is van wantrouwen. Het afgelopen jaar is hier bij de Nationale ombudsman onderzoek naar gedaan.¹⁹ Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat ambtenaren hun vertrouwen in burgers met iets minder dan een 7 uitdrukken. Bij een kwart tot een derde van de ambtenaren is sprake van expliciet wantrouwen. Ook blijkt dat er een aantal negatieve beelden van burgers leeft onder ambtenaren. Volgens de ondervraagde ambtenaren zijn burgers overwegend niet goed op de hoogte van de taken van publieke organisaties, niet goed in staat om publieke vraagstukken te beoordelen, communiceren burgers niet helder, zijn zij niet constructief maar gericht op hun eigenbelang, en proberen burgers niet eerst hun problemen zelf op te lossen.²⁰ Deze eigenschappen achten ambtenaren juist wel van belang voor een goede vertrouwensrelatie met burgers. De resultaten doen vermoeden dat burgers soms onvoldoende serieus worden genomen.

Figuur 2 Basishouding van de overheid



1.3.4 Tot slot

In deze paragraaf zijn twee vormen van vertrouwen naar voren gekomen: confidence en trust. Om het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken is een betekenisvolle relatie tussen burger en overheid nodig. Om te komen tot een inhoudsvolle relatie moet de overheid bewust kiezen voor een houding van vertrouwen in de burger. Dit houdt ook in dat de overheid de kritische betrokkenheid van de burger positief waardeert. Alvorens in te gaan op hoe de overheid invulling kan geven aan deze basishouding, om zo het vertrouwen in en vertrouwen op de overheid te versterken, wordt een aantal in 2011 door de Nationale ombudsman behandelde klachten beschreven waarin vertrouwen een rol speelt. Deze voorbeelden illustreren hoe het vertrouwen van burgers in en op de overheid wordt geschonden.

1.4 Actuele vertrouwenskwesaties

1.4.1 Jelmer

Eind 2011 heeft het onderzoek naar het Universitair Medisch Centrum in Groningen (UMCG) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) veel aandacht getrokken. Jelmer had als één van een vroeg geboren drieling darmproblemen waarvoor hij in het UMCG geopereerd werd. Vervolgens bleek hij na de operatie een hersenbeschadiging te hebben waardoor hij ernstig geestelijk en lichamelijk gehandicapt was geraakt. Gegevens van

¹⁹ E. Röell, «Het vertrouwen van ambtenaren in burgers», onderzoek gedaan in samenwerking met de Nationale ombudsman, 2012, beschikbaar via www.nationaleombudsman.nl.

²⁰ Deze eigenschappen waren verwerkt in stellingen als: «In het algemeen zijn burgers goed op de hoogte van de taken van publieke organisaties», die vervolgens gemiddeld minder dan een 4 scoorden op een schaal van 1 tot 7.

zijn toestand tijdens de operatie zijn verloren gegaan omdat de stekker van een monitor uit het stopcontact was geraakt. Het ziekenhuis informeerde de ouders slechts summier over de precieze toedracht waarop zij de IGZ om onderzoek vroegen. De IGZ deed ruim drie jaar over dat onderzoek en kwam met een kritisch rapport dat kort daarna vanwege kritiek van het ziekenhuis en de advocaat van de betrokken anesthesioloog werd ingetrokken en vervangen door een rapport dat veel minder belastend was voor het ziekenhuis en de arts.²¹

Na afloop van het onderzoek stelde de moeder over het werk van de IGZ op de radio:

«Hoe moet je zo'n instantie dan nog serieus nemen. (...) Als dit het niveau van werken is, vraag je je af: wat heeft zo'n inspectie voor nut? (...) Nu vertrouw je erop dat de inspectie haar taak doet en de patiëntveiligheid dient. Dan vertrouw je eigenlijk op iets wat er niet is, dan kun je misschien beter helemaal geen inspectie hebben. Dan weet je dat het er niet is.»²²

Het vertrouwen van de ouders van Jelmer in de gezondheidszorg door het UMCG en de kwaliteit van het toezicht van de IGZ werd beschaamd omdat beide delen van de overheid letterlijk onverantwoord handelden. Een ziekenhuis moet bij een incident met een baby de ouders op eigen initiatief op de best mogelijke wijze uitleggen wat er is gebeurd. De IGZ moet bij calamiteiten haar bevoegdheden als inspectie zodanig gebruiken dat opgehelderd wordt wat er is misgegaan en wat ervan te leren valt. In deze concrete zaak tekent zich duidelijk af wat nodig is voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Dat weegt kennelijk zwaar voor mensen: de overheid moet open en duidelijk handelen, zodat de burger zekerheid krijgt over de feiten en een inspectie moet eerlijk en betrouwbaar handelen zodat de burger zekerheid heeft over de rol van een inspectie en wat zij van een inspectie mag verwachten.

1.4.2 Homopesten

Mede naar aanleiding van een incident met weggepeste homo's in Utrecht had de Gay Krant een meldpunt ingericht waarop veel signalen van in de knel geraakte homo's binnenkwamen. Een verkenning van de problemen door de Nationale ombudsman leidde tot de conclusie dat het vooral ging om het vertrouwen dat homopesten ook daadwerkelijk (eventueel strafrechtelijk) aangepakt wordt. Overleg tussen het Openbaar Ministerie en de Nationale ombudsman heeft geleid tot het uitgeven van de kaart «Stop homopesten» die op 9 december aan de hoofdredacteur van de Gay Krant is aangeboden. Deze kaart – op creditcardformaat – maakt duidelijk wat gepeste homo's en politie, justitie en burgemeester in redelijkheid van elkaar mogen verwachten als er incidenten zijn. Op de achtergrond speelt een belangrijke rol dat het Openbaar Ministerie de afspraken rond het behandelen van zaken rond (homo)discriminatie versterkt heeft. Voor homo's – en ook anderen die op grond van discriminatie gepest worden – is het van belang te weten wat ze van de overheid in redelijkheid kunnen verwachten als ze gepest worden en dat de overheid ook tot actie overgaat als dat nodig is.

1.4.3 Zelfstandigen zonder personeel

Het vertrouwen van veel vanuit de Werkloosheidswet (WW) startende zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) is geschokt doordat de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

²¹ Inspectie voor de Gezondheidszorg vleugellam, uitzending van Argos, 2 juli 2011 (Radio 1).

²² IGZ onder vuur, Argos 17 december 2011 (Radio 1).

conform het politieke speerpunt digitale bestandsvergelijking toepasten op opgaven van zelfstandigen voor de fiscale zelfstandigenaftrek enerzijds en de opgave van gewerkte uren voor de WW anderzijds.²³ Na deze bestandsvergelijking werd in de media aangekondigd dat er grootschalige fraude was gepleegd door zzp'ers en volgden duizenden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Na onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat in de bestandsvergelijking structurele fouten zaten aangezien een belangrijk deel van de werkcoaches onjuiste informatie aan zzp'ers had gegeven. Ook bleek de schriftelijke informatie van het UWV onvolledig of onjuist. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelde zich echter op het standpunt dat de wet duidelijk is en dat het de eigen verantwoordelijkheid van de zzp'er is om de wet te volgen. Kamerbreed werd een motie aangenomen om de gevolgen van de bestandskoppeling en automatische terugvordering te beperken. Politiek gesteggel leidde tot twee herbeoordelingsronden van de zaken van de zzp'ers door twee verschillende commissies (Commissie Veerman en Commissie Asscher-Vonk). Het werk van de op politieke compromissen tussen Tweede Kamer en minister berustende commissies leverde vanuit het oogpunt van vertrouwen een opmerkelijk beeld op omdat bleek dat in 65% van de gevallen de sanctiebeslissing niet juist was.²⁴ Dat zijn in verhouding tot reguliere bezwaar- en beroepsprocedures extreem hoge cijfers, die aantonen dat er inderdaad iets mis was met de beoordeling van deze zaken door het UWV.

Het is evident dat deze zzp'ers in hun vertrouwen ten opzichte van het UWV geschokt zijn. Kern van de zaak is dat de zzp'ers onvolledig en onjuist zijn ingelicht over hun verplichtingen onder de WW. Door de ruwe en onvoldoende doordachte bestandskoppeling is niet betrouwbaar gehandeld. Ook is het UWV niet respectvol met de zzp'ers omgegaan doordat publiekelijk te vergaande conclusies zijn getrokken. Tot slot is niet gebleken van een betrokken en oplossingsgerichte houding aangezien het UWV – met de minister als aanstuurder – ten onrechte geweigerd heeft correctiemogelijkheden te benutten en dat politiek gesteggel geleid heeft tot twee herbeoordelingsronden die zeer veel tijd kosten.

1.4.4 Q-koorts

De Stichting Q-uestion wendde zich tot de Nationale ombudsman in verband met de gevolgen van chronische Q-koortsbesmettingen. De patiënten voelen zich in de steek gelaten: de gedupeerde geitenhouders werden gecompenseerd, maar zij niet. In reactie op vragen van de Nationale ombudsman heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in eerste instantie gereageerd met een verwijzing naar de bestaande regelingen op het terrein van de gezondheidszorg en inkomenscompensatie. In de kern gaat het hier om vertrouwen van de minister op het systeem van financiële regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en inkomenscompensatie. De Q-koortspatiënten legden meer nadruk op hun relatie met de overheid en stelden de vraag: «Kunnen wij in verband met de aanpak van de Q-koorts voldoende vertrouwen hebben *in* de overheid?» Deze vraag treft twee kwesties. In de eerste plaats of bij de afweging die is gemaakt bij het informeren van het publiek en de planning van het nemen van maatregelen zoals het ruimen van geiten, voldoende gewicht is toegekend aan de belangen van burgers om niet besmet te raken met Q-koorts. In de tweede plaats of er, als gekozen is voor uitstel van het ruimen van geiten – omdat dat economisch en moreel een zeer ingrijpende beslissing was, en eventueel in combinatie met te

²³ Zzp'ers met een valse start, rapport 2010/025; «Wat vindt u ervan?» Jaarverslag Nationale ombudsman 2010, p. 57–58.

²⁴ De weergave van de cijfers door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de brief van 12 december 2011 is onvoldoende precies om tot een exacte berekening van dit percentage te komen.

beperkte voorlichting aan het publiek over de besmettingsrisico's – op die grond reden is voor compensatie.

Beide vragen vormen reden voor de Nationale ombudsman om in 2012 nader onderzoek in te stellen naar de tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening aan het publiek, de tijdigheid van de genomen maatregelen zoals ruiming van geiten en ten slotte de vraag of excuses en in bepaalde gevallen een vorm van compensatie op zijn plaats is. Allemaal vragen die het vertrouwen in de overheid betreffen.

1.4.5 Veteranen

Veteranen die zijn teruggekeerd van verschillende militaire missies en kampen met een posttraumatisch stresssyndroom (PTSS) krijgen de schade door psychische problemen niet vergoed door het Ministerie van Defensie. In honderden gevallen heeft dit geleid tot complexe en tijdrovende civiele procedures. In deze procedures beriep het ministerie zich onder meer op de verjaring van deze civiele claims. In 2010 heeft de Nationale ombudsman in overleg met het Ministerie van Defensie en de betrokken militaire vakbonden bemiddeld over de uitgangspunten voor een mogelijke regeling die verder procederen in beginsel overbodig maakt. Lange tijd werden er echter geen financiële middelen vrijgemaakt om de claims af te wikkelen. Ook een persoonlijk appel op de minister-president om vanuit het kabinet de verantwoordelijkheid te nemen voor het inlossen van deze ereschuld ten aanzien van deze kwetsbare groep veteranen leidde hier niet toe. Hierbij werd betoogd dat de Nationale ombudsman moest vertrouwen op de juiste werking van het politieke systeem, waarbij de minister van Defensie de aangewezen persoon was om tot een oplossing te komen. Wat hiervan ook zij, uiteindelijk is eind 2011 een budget van € 110 miljoen beschikbaar gesteld voor de financiering van deze regeling. Eind december 2011 stemde ook de Eerste Kamer in met de Veteranenwet waarin de Nationale ombudsman is aangewezen als de ombudsman voor veteranen. Dat is een verheugende ontwikkeling omdat de ombudsman in die rol kan bijdragen tot versterking van het vertrouwen van veteranen in de overheid.

1.4.6 Tot slot

In deze zaken was het vertrouwen van de burger in de overheid geschonden. Dit werd veroorzaakt doordat de overheid bij de uitvoering de burger niet behoorlijk behandelde. De voorbeelden laten zien dat de burger van de overheid verwacht dat deze toegankelijk is en open en duidelijk communiceert. Ook speelt respect en betrouwbaarheid een rol. In het voorbeeld van de zzp'ers wordt duidelijk dat een oplossingsgerichte houding ertoe doet.²⁵ Doordat dit werd nagelaten kwam geen inhoudsvolle relatie tussen beide tot stand, maar leidde het optreden van de overheid juist tot verlies van vertrouwen. Op welke wijze kan de overheid het vertrouwen van de burger in en op de overheid versterken? Een slimme overheid weet concrete interacties met burgers te benutten zodat de relatie met burgers wordt versterkt en het vertrouwen groeit.

²⁵ De Nationale ombudsman komt deze verwachtingen tegen in zijn werk. Daarom heeft hij een nieuwe behoorlijkheidswijzer uitgebracht waarin de vier kernwaarden centraal staan: open en duidelijk, respectvol, eerlijk en betrouwbaar, en betrokken en oplossingsgericht.

1.5 Naar een vertrouwde overheid

1.5.1 Teveel nadruk op confidence: betrouwbare systemen

Waarom wordt door de overheid onvoldoende aandacht besteed aan een behoorlijke uitvoering? Bij politici en beleidsmakers ligt veel nadruk op betrouwbare systemen: het «vertrouwen op» staat in ons openbaar bestuur centraal. Daarmee hangt samen dat er in politiek en bestuur meer aandacht is voor wetgeving en beleid dan voor de uitvoering. Goede uitvoering, uitvoering waarin de burger en de behoorlijke behandeling van de burger centraal staan, heeft veelal een lagere prioriteit. Met de consequenties hiervan wordt de Nationale ombudsman in zijn werk geconfronteerd. Dit hangt samen met twee factoren. In de eerste plaats vormt het primaire instrumentarium van de politiek en het beleid de institutionele, juridische en financiële invulling van beleid. Vaak wordt naar aanleiding van incidenten om maatregelen op beleidsniveau gevraagd en probeert de regelgever betere uitvoering in nieuwe regels te vangen. Soms leidt de kritiek in de politieke arena tot strengere protocollen voor de praktijk. Deze benadering kan goed werken maar kan ook leiden tot ongewenste of averechtse effecten. Er zijn op veel beleids-terreinen zo veel regels, instructies en protocollen voor de uitvoering, dat het primaire proces er eerder door gehinderd dan gestimuleerd wordt. En dit gaat ten koste van een behoorlijke relatie met de burger.

Dit geldt meer en meer ook voor de relatie tussen de ministeries en gemeenten. Hierin staat het financiële kader, de rechtmatigheidscontrole en de verantwoording naar alle afzonderlijke vakministeries voorop. Ook hier rijst de vraag: in hoeverre vertrouwen de departementen in Den Haag op gemeenten? In hoeverre krijgen gemeenten keuzevrijheid, die op lokaal politiek niveau ingevuld kan worden? In dit bestuurlijke gedrang raken de belangen van burgers vaak buiten beeld. Voorbeelden hiervan zijn de recente decentralisatie van taken rond de jeugdzorg en de Wajong en de begeleiding en dagbesteding AWBZ. Lukt het de gemeenten om de uitvoering in deze verschillende beleidskolommen samen te brengen tot een gerichte aanpak van jeugdproblemen? Markant is in dit verband dat de waardering van burgers voor de overheid structureel lager uitvalt als het gaat om de samenwerking binnen de overheid.²⁶

In de tweede plaats vormt het een ervaringsgegeven dat vertrouwen en behoorlijkheid ten opzichte van institutionele, financiële en juridische aspecten als zachte – «softe» – factoren worden beschouwd. In de benadering van politici, bestuurders en ambtenaren is tevredenheid van burgers een bijkomstigheid en daarom krijgt uitvoering ook een lagere waardering dan beleid maken. Dit betekent dat het «vertrouwen op» als vanzelf de nadruk krijgt en het «vertrouwen in» minder.

1.5.2 Meer nadruk op vertrouwen in: trust

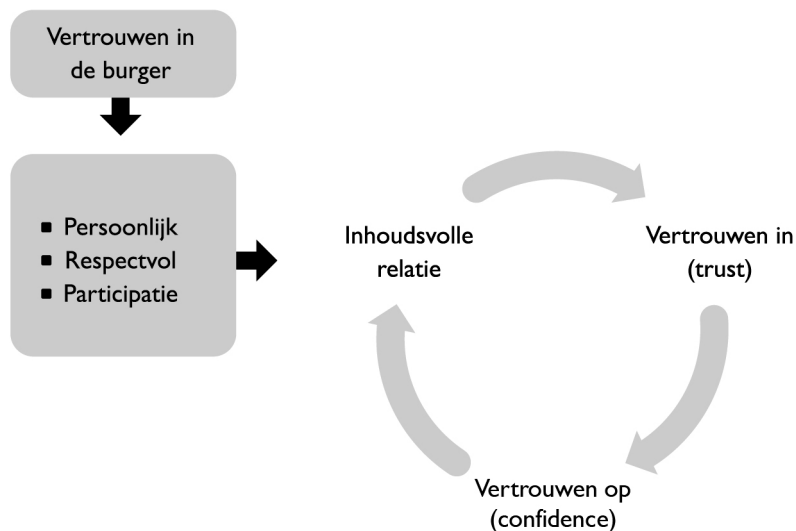
Zoals eerder gezegd kan een behoorlijke behandeling van de burger door de overheid bijdragen aan vertrouwen. De nadruk op systemen leidt er echter toe dat er minder aandacht is voor het relationele aspect, terwijl dit voor de burger juist belangrijk is. Hoe kan de overheid inhoud geven aan «vertrouwen in»? De visie van de Nationale ombudsman om dit vertrouwen te verkrijgen en te versterken, is gebaseerd op de methode van de Nationale ombudsman die berust op het realiseren van een constructieve schakel, een interface, tussen overheid en burger. Deze interface is opgebouwd uit drie onderdelen:

²⁶ Zie A.F.M. Brenninkmeijer, De kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening, in: *De staat van de ambtelijk dienst*, Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2011.

1. persoonlijk contact. Veel kan schriftelijk en via ICT-systemen geregeld worden, maar als het erop aan komt is een telefoontje of direct persoonlijk contact essentieel;
2. burgers serieus nemen en met respect behandelen. Dit is de kern van behoorlijk met elkaar omgaan, zoals uitgewerkt in de behoorlijkheidsnormen. Veel irritatie tussen overheid en burger vindt zijn oorsprong in miskenning en achteloos reageren;
3. niet óver de burger beslissen, maar mét de burger. Dit kan door vormen van participatie bij grote projecten, maar ook bij individuele kwesties. Het komt erop aan om ondanks de verschillende rollen van overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om te gaan.

Bij elk van deze drie onderdelen is het van belang dat de overheid kiest voor vertrouwen in de burger. Vertrouwen is een kerningrediënt voor alle interfaces van de overheid. Bij persoonlijk contact beïnvloedt de houding die de betreffende ambtenaar aanneemt de mate waarin het mogelijk is een inhoudsvolle relatie op te bouwen. Treedt hij de burger wantrouwend tegemoet of wordt er op basis van vertrouwen gecommuniceerd? Daarnaast geeft ook een behoorlijke en respectvolle behandeling de burger vertrouwen. Onbehoorlijk behandeld worden leidt tot een aantasting van het idee dat de overheid te vertrouwen is. Mét de burger beslissen kan tot slot alleen tot goede resultaten leiden als de overheid bereid is de burger vertrouwen te schenken. Kritiek van burgers is een vorm van betrokkenheid die de overheid zou moeten toejuichen. Zo vormt een basishouding van vertrouwen een voorwaarde voor de overheid om interfaces goed vorm te geven en vervolgens in contact met de burger te komen tot een inhoudsvolle relatie. Door op deze wijze met burgers om te gaan lukt het veelal om de menselijke maat terug te brengen in de verhouding tussen overheid en burger. Deze menselijke maat is essentieel voor vertrouwen.

Figuur 3 Vertrouwensmodel



1.6 Conclusies en aanbevelingen

Het onderwerp vertrouwen staat volop in de belangstelling: vertrouwen in het kabinet en in de overheid, vertrouwen van de consument, vertrouwen in elkaar. Het vertrouwen tussen burger en overheid staat echter onder

druk. In het dagelijks werk van de Nationale ombudsman speelt vertrouwen tussen overheid en burger een belangrijke rol. Burgers die klagen bij de Nationale ombudsman hebben vaak hun vertrouwen in de overheid verloren omdat hun verwachtingen van de overheid zijn geschonden. Terwijl een behoorlijke behandeling van burgers door de overheid het vertrouwen van burgers in de overheid juist kan versterken. Belangrijk hierbij is de wisselwerking tussen vertrouwen op systemen (confidence) en vertrouwen in mensen (trust). Wanneer een systeem faalt en vertrouwen op het systeem (confidence) afbrokkelt, dan kunnen overheidsvertegenwoordigers in hun concrete contacten met burgers bijdragen door het meer relationele vertrouwen dat zij genieten (trust). Voorwaarde is dat zij op hun beurt burgers met vertrouwen tegemoet treden. De voorbeelden uit paragraaf 4 van situaties waarin het vertrouwen in en op de overheid onder druk kwam te staan, vormen slechts een greep uit de praktijk van de Nationale ombudsman. Welke conclusies zijn op basis van deze ervaringen nu te trekken over het versterken van de vertrouwensband tussen de overheid en de burger?

De overheid is steeds verder doorgedrongen in het dagelijkse leven van burgers. Via wet- en regelgeving is een verfijnd stelsel van rechten en plichten ontstaan dat inmiddels een grote complexiteit kent. De overheid maakt daarbij veelal gebruik van twee primaire sturingsinstrumenten: wet- en regelgeving en budgetten: juridische en economische prikkels die positief en negatief, stimulerend en sanctionerend kunnen uitwerken. Veel nadruk ligt daardoor op de betrouwbaarheid van systemen. Hoewel beide instrumenten van belang zijn voor het ontwikkelen van vertrouwen tussen overheid en de burger, schieten ze daarin uiteindelijk tekort. Wat ontbreekt is het concreet kunnen veranderen van houding en gedrag van politici, bestuurders en ambtenaren naar burgers. Binnen de getrokken wettelijke en financiële kaders ontwikkelt de overheid zich nog steeds als een samenstel van deelsystemen dat continu de neiging heeft om typisch «systeemgedrag» te vertonen: gehoorzaam aan wet- en regelgeving en binnen het financiële kader, maar onvoldoende in contact met de gerechtvaardigde belangen van de burger. Veel nadruk ligt nu op de betrouwbaarheid van systemen, terwijl nog onvoldoende aandacht wordt gegeven aan het relationele aspect van vertrouwen (in).

Ook een ander aspect van vertrouwen blijft op dit moment bij de overheid onderbelicht: de waarde van de kritische betrokkenheid van burgers. Burgers, bedrijven en instellingen staan van dag tot dag in een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid. Veelal gaat het in de verhouding tussen de burger en de vele verschillende onderdelen van de overheid goed. De burger kan in beginsel op de overheid vertrouwen. Concrete situaties waarin dat vertrouwen echter onder druk komt te staan zijn om twee redenen van belang. Als de overheid niet op een constructieve wijze reageert dan dreigt vertrouwensverlies én de overheid mist zo een belangrijke prikkel om te verbeteren. De burger wordt meer en meer een kritische partij voor de overheid. De burger verlangt kwaliteit, betrouwbare informatie en responsiviteit. Daarom is de overheid het meest gediend met kritisch vertrouwen van de burger.

Hoe werkt het vormgeven van vertrouwen? De kernvraag is wat burger en overheid in redelijkheid van elkaar kunnen verwachten. De crux zit in het woord redelijkheid: is het dat wat de wetgever heeft bepaald of is er meer vereist? Wat verwachten mensen, waar mogen zij op vertrouwen? Overheden moeten «de kritische burger» opzoeken en meer op een aansprekende en creatieve wijze betrekken bij de uitvoering van de

overheidstaak. Dit versterkt niet alleen het vertrouwen van de burger in de overheid, maar draagt ook bij aan het verder ontwikkelen van een vertrouwde overheid: een overheid die open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar handelt.

De visie van de Nationale ombudsman om het «vertrouwen in» te verkrijgen, is gebaseerd op de door hem gebruikte methode die berust op het realiseren van een constructieve schakel tussen overheid en burger. Deze «interface» is opgebouwd uit drie onderdelen: persoonlijk contact, elkaar met respect behandelen en mét elkaar beslissen. Bij ieder van deze drie onderdelen kan de overheid steeds kiezen voor vertrouwen. Vertrouwen als basis voor het persoonlijk contact, vertrouwen als gevolg van elkaar met respect behandelen en vertrouwen als voorwaarde voor met elkaar beslissen. Een slimme overheid weet concrete interacties met burgers te benutten zodat haar relatie met burgers wordt verstrekt en het vertrouwen groeit: een overheid waarmee wij vertrouwd zijn.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen van de Nationale ombudsman:

- Goed contact met burgers is gebaseerd op het creëren van vertrouwen in de overheid (trust), door middel van het vormgeven van interfaces op basis van vertrouwen:
 - Contact mag schriftelijk of digitaal, maar moet zo persoonlijk mogelijk zijn.
 - De burger moet behoorlijk – respectvol en serieus – behandeld worden.
 - Waarbij vanuit de verschillende rollen van overheid en burger wel op gelijkwaardig niveau wordt gehandeld, bijvoorbeeld door participatie.
- De complexiteit van wet- en regelgeving moet beperkt worden en problemen moeten niet primair opgelost worden met nieuwe regels en nieuwe verantwoordingsverplichtingen of protocollen. In plaats daarvan moet er meer aandacht en waardering komen voor een behoorlijke uitvoering. Daarbij past vertrouwen.
- Overheidsorganisatie en de politiek moeten meer kennis opdoen over de werking van vertrouwen in de praktijk van de uitvoering: hoe werkt het creëren van vertrouwen? Deze vertrouwensmechanismen moeten consequent in de uitvoering toegepast worden, met ruggensteun vanuit de politiek.
- Vertrouwen scheppen is voor een belangrijk deel mensenwerk. Professionals bij de overheid moeten daarom de ruimte hebben voor eigen afweging en niet te veel worden ingeperkt door protocollen en procedures. Hierbij past vertrouwen.

2 WERKEN AAN VERTROUWEN

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen; zo werken zij aan vertrouwen in hun relatie met de burger. De Nationale ombudsman draagt bij aan deze vertrouwensrelatie door de overheden aan te spreken in concrete zaken en het soms verstoorde contact tussen burger en overheid te helpen herstellen.

Behoorlijk omgaan met de burger betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aankomt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking van of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dat kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en inhoud geven aan burgerschap. Daarbij is het natuurlijk ook van belang dat de burger zich constructief opstelt. De behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld, helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen.

De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in de kernwaarden:

1. open en duidelijk;
2. respectvol;
3. betrokken en oplossingsgericht;
4. eerlijk en betrouwbaar.

Dit deel van het jaarverslag beschrijft het werk van de Nationale ombudsman in vogelvlucht langs de vier kernwaarden. Steeds als het misgaat of dreigt mis te gaan op een van de bovengenoemde punten en het vertrouwen van de burger in de overheid in het geding is, komt de Nationale ombudsman in actie. Naast individuele klachtbehandeling heeft het proactief bijdragen aan het verbeteren van de overheid een belangrijke plek in het werk van de Nationale ombudsman. Op grond van signalen uit de samenleving zet de Nationale ombudsman verschillende structurele interventies in om klachten in de toekomst te voorkomen.

De Nationale ombudsman maakt gebruik van verschillende methoden en benaderingswijzen om de overheidsinstanties in te laten zien hoe het anders kan en wat er nodig is om het vertrouwen weer te herstellen of te behouden. De Nationale ombudsman doet interventies waarmee ogenschijnlijk evidente fouten en schrijnende situaties in korte tijd worden opgelost. Ook organiseert de Nationale ombudsman bemiddelingsgesprekken tussen burger en overheid, schrijft hij rapporten met aanbevelingen, brengt hij overheden bij elkaar in rondetafelgesprekken en kan hij een zorgenbrief schrijven aan een minister of vaste commissie van de Tweede Kamer. Naast deze verschillende methoden draagt de Nationale ombudsman zijn visie op de rol van behoorlijkheid ook uit in lezingen, publicaties, publieke optredens, werkbezoeken en workshops.

2.1 Open en duidelijk

Transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering

Betalen of anders

Een taxichauffeur heeft tijdens een ruzie een klant een kopstoot gegeven waardoor de klant een lelijke val maakte. Een paar maanden later krijgt hij een brief van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) dat de incasso's verzorgt voor het Openbaar Ministerie (OM). Of hij een transactie wil betalen voor mishandeling. Als hij die niet betaalt, moet hij voor de rechter komen en wordt het bedrag automatisch veel hoger. De taxichauffeur heeft er flink de pest in. Hij heeft namelijk een verhaal bij de kopstoot. De klant was een dronken, agressieve pestkop die dreigde de taxi te vernielen en niet te bedaren was. De taxichauffeur wil dat aan de rechter vertellen, zonder het risico te lopen op een hogere boete. Bovendien denkt hij dat hij, als hij betaalt, geen strafblad krijgt. Voor zijn werk heeft hij een verklaring omtrent het gedrag nodig, die hij bij een strafblad misschien niet krijgt. Hij voelt zich door het OM en het CJIB onder druk gezet om te betalen.

De Nationale ombudsman krijgt dit soort klachten vaker. Het OM kan overzichtelijke zaken buiten de rechter om afhandelen. Dat gaat sneller en is minder bewerkelijk. Het CJIB stuurt duizenden brieven naar verdachten met een betalingsvoorstel. Ga je daarop in, dan eindigt de strafzaak. De Nationale ombudsman snapt dat het OM verdachten wil aanzetten transacties te betalen zonder rechterlijke uitspraak. Maar de Nationale ombudsman is van mening dat het CJIB geen juiste informatie geeft over de transactie. Het OM eist namelijk lang niet altijd een hogere boete als de zaak voorkomt bij de rechter. Als iemand naar de zitting komt en een goed verweer heeft, kan de boete worden verlaagd of zelfs vrijspraak volgen. Als je niet naar de zitting komt, riskeer je wel een hogere boete. Veel mensen denken dat als je een transactie betaalt je geen strafblad krijgt. Maar ook dat klopt niet. Als je het CJIB betaalt erken je geen schuld, maar het feit wordt wél bijgeschreven op je strafblad. En dat kan later belangrijk blijken, omdat je de volgende keer als een veelpleger wordt beschouwd of geen verklaring omtrent het gedrag krijgt.

Het OM is het met de Nationale ombudsman eens dat de brief duidelijker moet. Samen met het OM en deskundigen heeft de Nationale ombudsman «de kleine lettertjes» onder de loep genomen. Het OM was gevoelig voor de kritiek en heeft een nieuwe standaardtekst gemaakt die duidelijk aangeeft wat je moet doen als je wilt betalen en wat als je de kwestie juist wel aan de rechter wilt voorleggen. Het CJIB gaat voortaan de verbeterde brieven gebruiken. (*rapport 2011/136*)

Individuele klachtbehandeling

PTSS met lege handen

Een voormalig politieagent is in 2003 ontslagen op grond van plichtsverzuim. Sinds hij betrokken is geweest bij de Bijlmerramp in 1992, kampt hij echter met psychische klachten. Bij zijn werkgever, het politiekorps Amsterdam-Amstelland vindt hij daarvoor geen gehoor. Na zijn ontslag komt hij zonder inkomen of uitkering te zitten. De Nationale ombudsman

nodigt de voormalig politieagent en vertegenwoordigers van het politiekorps uit voor een bemiddelingsgesprek. In dit gesprek is de politie gelukkig wel bereid om naar het verhaal van de man te luisteren. Het leidt ertoe dat het politiekorps de man een aanbod doet om een keuring te laten doen bij de politiepoli van het Academisch Medisch Centrum (AMC). Hierin wordt vastgesteld dat de voormalig politieagent PTSS heeft. Het UWV voert een herkeuring uit met als resultaat dat de man met terugwerkende kracht in aanmerking komt voor een WAO-uitkering welke door zijn pensioenfonds wordt aangevuld met een invaliditeitspensioen.

IND en het goede formulier

Een jonge vrouw vraagt voor haar Bulgaarse partner een formulier aan bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor een verblijfsvergunning en betaalt voor deze aanvraag € 401 leges. Achteraf gezien had ze een ander formulier moeten krijgen waarvoor voor de behandeling € 41 legeskosten gelden. Nadat de aanvraag wordt afgewezen legt zij het misverstand uit en vraagt de teveel betaalde leges terug. Maar de IND wijst haar op haar eigen verantwoordelijkheid. De Nationale ombudsman vindt het vreemd dat de IND de aanvraag – ondanks het verkeerde formulier – toch in behandeling heeft genomen. De IND heeft een verantwoordelijkheid om deze vrouw van goede informatie te voorzien. Uiteindelijk betaalt de IND de teveel betaalde leges terug.

Ethiek voor gemeenteraadsleden

Een inwoner van de gemeente Laren heeft geklaagd over een raadslid dat voortdurend beschuldigingen aan haar adres uit in de media, vele meldingen doet over vermeende overtredingen en haar privacy schendt. Zij ervaart dit gedrag als stalking. Haar klacht is wel door de gemeenteraad in behandeling genomen maar de raad heeft over vrijwel alle klachten geen oordeel gegeven omdat het om privégedragingen van het raadslid ging. De Nationale ombudsman vindt dat klachtbehandeling niet de manier is om onethisch gedrag van raadsleden dat in strijd is met de voor hen geldende gedragscode aan de orde te stellen. Wel is hij van oordeel dat gemeenteraden aan onethisch gedrag van raadsleden aandacht moeten besteden in een openbare raadsvergadering. Dat past bij een overheid die open en duidelijk opereert. Het geven van een moreel oordeel in de openbaarheid voorkomt dat onterechte beschuldigingen in de lucht blijven hangen. (*rapport 2011/343*)

Duidelijkheid over tarieven

Een vrouw ontvangt een nota van haar ziektekostenverzekeraar waarin staat dat zij nog een eigen bijdrage van € 330 moet betalen vanwege een behandeling in het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG). De behandeling bestond uit poliklinische gesprekken en kostte € 2 113. Zij klaagt dat het UMCG haar niet van tevoren heeft geïnformeerd over de gehanteerde tarieven en weigert haar een specificatie van aantal uren en behandelingsdata te geven. De Nationale ombudsman vindt dat het UMCG de vrouw vooraf actief informatie had moeten geven over de kosten van de behandeling en nadien een specificatie. (*rapport 2011/305*)

Wie onderhoudt het graf?

Na zware regenval spoelt zand weg rond het graf van de ouders van een man en verzakt het graf. Er ontstaat een geschil tussen de gemeente Baarn en de man over de vraag wie het graf moet herstellen. De man wendt zich tot de Nationale ombudsman. Gemeenten hebben beleidsvrijheid ten aanzien van het onderhoud van graven. De Nationale ombudsman kan dat beleid niet toetsen. Wel is in dit geval onduidelijk wat

de gemeente precies verstaat onder de onderhoudsplicht van de rechthebbende op het graf, in dit geval de betrokken man. Dat daaronder ook herstel na verzakking valt blijkt pas uit de brief die de gemeente stuurt aan de man. De gemeente erkent de onduidelijkheid en de Nationale ombudsman vraagt de gemeente om haar verordening en website op dit punt aan te passen.

Wijzer handhaven

Een vrouw wil dat de gemeente Purmerend handhavend optreedt tegen haar burenen die illegaal wonen in een bedrijfspand. De vrouw voelt zich niet gehoord door haar gemeente en wendt zich tot de Nationale ombudsman. Regelmatig zoeken mensen contact met de Nationale ombudsman omdat zij vinden dat hun gemeente niets doet met hun verzoek om op te treden. De klachten waren in 2010 aanleiding om samen met een aantal gemeenten en deskundigen de *Handhavingswijzer* op te stellen. Dit jaar is bij verschillende zaken succesvol verwezen naar deze handhavingswijzer. Zo ook in deze zaak. De Nationale ombudsman benadert de gemeente en zorgt ervoor dat de gemeente snel duidelijk maakt of zij zal gaan handhaven of niet.

Wederzijdse feedback

Na problemen zijn de kinderen van een jonge vrouw onder toezicht gesteld van Bureau Jeugdzorg. De vrouw vindt dat ze niet genoeg wordt betrokken bij de hulpverlening aan haar kinderen. Ook nadat ze een klacht hierover heeft ingediend bij Bureau Jeugdzorg ervaart ze weinig verbetering. De Nationale ombudsman organiseert een gesprek met de nieuwe gezinsvoogd, teamleider en de moeder, waarin de vrouw uitlegt wat haar nog dwars zit. Duidelijk wordt dat het bijvoorbeeld belangrijk voor haar is om feedback te krijgen op haar omgang met de kinderen. Tijdens het gesprek maken de vrouw en Bureau Jeugdzorg afspraken om de samenwerking en de communicatie beter te laten verlopen.

Structurele interventies

WW: geen kinderopvangtoeslag meer

De Nationale ombudsman heeft de minister van SZW een brief gestuurd over de WW en het recht op kinderopvangtoeslag. Per 1 januari 2012 is de termijn waarop WW-gerechtigden kinderopvangtoeslag kunnen krijgen verkort naar drie maanden. De Nationale ombudsman maakt zich zorgen om het korte tijdsbestek waarin de wetwijziging geaccepteerd is en de datum van inwerkingtreding. De Nationale ombudsman wijst op het belang van goede voorlichting omdat dit voor mensen grote financiële gevolgen kan hebben. Hij vraagt de minister het UWV en Belastingdienst/ Toeslagen goede instructies aan hun medewerkers te geven en hen op het hart te drukken de betreffende burgers te voorzien van goede en adequate informatie op dit punt.

Begrijpt u wat ik bedoel?

In augustus 2011 publiceerde het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een onleesbare openbare kennisgeving, die burgers uitnodigt hun zienswijze te geven op het Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De Nationale ombudsman vindt het taalgebruik cryptisch en onduidelijk en verwacht dat het merendeel van de burgers de tekst daardoor niet zal lezen, laat staan begrijpen. Voor volwaardige participatie van burgers in besluitvormingsprocessen van de overheid is het gebruik van duidelijke en begrijpelijke taal onmisbaar. De minister laat weten dat zij de kritiek van de Nationale ombudsman ter harte neemt en er in het

vervolg meer aandacht zal zijn voor de leesbaarheid. De substituut-ombudsman geeft hieraan een vervolg in een gesprek met het Centrum voor Publieksparticipatie, dat de openbare kennisgevingen publiceert. De conclusie is dat duidelijke taal minstens zo belangrijk is als juridische correctheid.

Wob

Op uitnodiging van de Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer neemt de Nationale ombudsman deel aan een rondetafelgesprek over de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Tijdens die bijeenkomst geeft de Nationale ombudsman aan dat de Wob «een juridische jungle» is en daarom beter kan worden afgeschaft. In de dagelijkse praktijk gebruikt de overheid de Wob vaak om gronden te vinden voor het afwijzen van een verzoek en juridische barrières op te werpen. De Nationale ombudsman benadrukt dat de openbaarmaking van informatie primair vanuit behoorlijk bestuur beoordeeld moet worden en niet vanuit een juridisch perspectief. Openbaarheid van informatie is immers een onmisbaar middel om het vertrouwen van burgers in de overheid te versterken.

Vindeenombudsman.nl

De Nationale ombudsman helpt mensen die een probleem hebben met de overheid. Maar hij vindt het ook belangrijk mensen naar het juiste adres door te verwijzen, als ze bij hem niet aan het goede adres zijn. Daarom heeft hij het initiatief genomen om www.vindeenombudsman.nl op te richten. De nieuwe website helpt mensen bij het vinden van de juiste ombudsman bij hun probleem. Op vindeenombudsman.nl staan ruim honderd ombudsmannen in Nederland, ongeacht waar zij klachten over behandelen.

2.2 Respectvol

Respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, evenredigheid, bijzondere zorg

Open en bloot

Een jonge man is werkloos en schrijft zich bij het UWV in als werkzoekende. Dit doet hij via de website www.werk.nl en hij zet zijn gegevens (middels zijn cv) op de website. Zo zet hij hoopvol een eerste stap naar een nieuwe baan. Maar vlak na zijn inschrijving ontdekt hij via de knop «werkgever» dat alle cv's – en dus ook die van hem – voor iedereen zichtbaar zijn. En dat terwijl hij niet eens via DigiD is ingelogd.

De man meldt het bij het UWV. Het UWV zegt dat werkzoekenden kunnen kiezen tussen «anoniem» en «openbaar». Bij «anoniem» zijn persoonlijke gegevens niet zichtbaar. Maar dat is niet waar, heeft de man net ontdekt. Ook als zijn naam, adres en woonplaats niet zichtbaar zijn, is de inhoud van zijn cv nog steeds voor iedereen toegankelijk en dus herkenbaar! De man krijgt het UWV niet in beweging en vraagt de Nationale ombudsman naar zijn kwestie te kijken. Hij vindt het absurd dat het UWV de indruk wekt dat alleen werkgevers de cv's kunnen zien, terwijl in werkelijkheid iedereen die gegevens kan zien.

De Nationale ombudsman begrijpt de verontwaardiging van werkzoekende, maar wil ook het verhaal van het UWV horen én test zelf de website werk.nl. De Nationale ombudsman concludeert dat veel gebruikers zich niet realiseren dat informatie uit hun cv open en bloot te vinden is, zelfs voor niet-werkgevers. Dit baart de Nationale ombudsman zorgen. Voor werkzoekenden die een uitkering aanvragen of al ontvangen, moet helder zijn wat er met hun cv gebeurt. Hij vindt dat het UWV nadrukkelijk moet wijzen op de gevolgen die zijn verbonden aan het plaatsen van een cv. Het ontvangen van een uitkering mag niet afhankelijk zijn van het open en bloot publiceren van persoonlijke gegevens.

Naar aanleiding van deze klacht heeft de Nationale ombudsman het UWV gevraagd om de inschrijving op werk.nl aan te passen, zodat de privacy beter beschermd is. Verder vindt de Nationale ombudsman dat het UWV betere informatie moet geven over de zichtbaarheid van een cv. Het UWV is het eens met de Nationale ombudsman en heeft de website verbeterd. Zo moeten werkgevers zich nu eerst registreren voordat zij toegang hebben tot de cv's. En pas als een werkgever ook echt een vacature heeft, krijgt hij meer gegevens van de werkzoekenden te zien. Verder heeft het UWV ervoor gezorgd dat een anoniem cv niet meer tot een bepaalde werkzoekende te herleiden is. Ook is de informatie op werk.nl verbeterd zodat iedere werkzoekende weet wat er met zijn gegevens gebeurt. (*rapport 2011/191*)

Individuele klachtbehandeling

In de cel voor een boete

Politie Amsterdam-Amstelland houdt een man aan omdat hij met een verboden motorstep over de stoep rijdt. Uit het politiesysteem blijkt dat hij nog een boete van € 37,50 (voor fietsen zonder licht) heeft openstaan. Hij heeft niet genoeg geld bij zich om de boetes te betalen. Het CJIB heeft hem aangemeld voor gijzeling omdat hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Daarom zet de politie de man vast in een cel. Een huisgenoot doet pogingen om de boete voor de man te komen betalen, maar hij wordt zowel op het politiebureau als bij de penitentiaire inrichting weggestuurd. Pas na het weekend wordt hij vrijgelaten, nadat hij zijn huisgenoot had kunnen bellen om de boete te betalen. De Nationale ombudsman vindt dat de man onnodig lang in gijzeling is genomen omdat de instanties hem onvoldoende mogelijkheden hebben gegeven om te betalen. Door zich niet hulpvaardig op te stellen heeft de politie Amsterdam-Amstelland het recht op persoonlijke vrijheid onvoldoende gerespecteerd. De ombudsman reageert met instemming op de excuses en de schadevergoeding die de man zijn aangeboden. (*rapport 2011/213*)

Direct contact met de gemeente

Een man klaagt bij de Nationale ombudsman over de gemeente Ommen, die hem niet respectvol behandelt en niet reageert op zijn vragen. De Nationale ombudsman stuurt de klacht door naar de gemeente. De man is daar niet tevreden over en belt met de Nationale ombudsman. In dit gesprek licht de Nationale ombudsman toe hoe belangrijk het is dat de gemeente zelf klachten behandelt en daarvan leert. Ook geeft hij de man het advies om in een gesprek met de gemeente over zijn klacht duidelijk aan te geven waar het hem om gaat. Een week later laat de man aan de Nationale ombudsman weten dat hij het advies heeft opgevolgd. Hij heeft

een goed gesprek gevoerd met twee gemeenteambtenaren en zijn klachten ingetrokken.

In gesprek met de politie

Een echtpaar heeft een aantal vervelende voorvallen meegemaakt en voelt zich niet veilig in zijn eigen huis. De wijze waarop de politie Gelderland-Zuid zich in die periode heeft opgesteld, heeft ertoe geleid dat het echtpaar zich geïntimideerd voelt en geen vertrouwen meer heeft in de politie. De Nationale ombudsman nodigt daarom alle betrokkenen uit voor een bemiddelingsgesprek. Het gesprek verloopt goed, het echtpaar kan uitspreken wat hun al die jaren heeft dwarsgezet en wat zij verwachten van de politie. De politie stelt zich open voor het verhaal, stelt zich respectvol op en legt uit hoe bepaalde procedures bij de politie in zijn werk gaan. Dit gesprek levert een positieve bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de politie bij het echtpaar.

Opzouten?

Een man komt in de wijk Haarwijk in Gorinchem en maakt op straat een praatje met kennissen die hij tegenkomt. Surveillerende politie roept vanuit het raam van de politiewagen naar de man «Wegwezen hier, doorlopen en moven! Moven nu! Opzouten!» of woorden van gelijke strekking. De man begrijpt niet wat hij heeft misdaan. Hij roept tijdens het wegllopen «Gek!» en wordt aangehouden wegens belediging. Hij krijgt een transactie van € 500 die hij betaalt. De Nationale ombudsman vindt dat de politie onnodig heeft geëscaleerd door vanuit de auto in stevige bewoordingen iets te roepen in plaats van uit te stappen en de man uit te leggen dat er in die wijk een samenscholingsverbod gold. Van de politie mag worden verwacht dat zij zich respectvol gedraagt jegens een burger, ook als zij de burger wil aanspreken op zijn gedrag. (*rapport 2011/098*)

Bijna moeder en dan de deurwaarder

Een deurwaarder wil beslag gaan leggen op roerende zaken van een vrouw op het moment dat zij op bevallen staat. De vrouw klaagt daarover bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman begrijpt dat de deurwaarder middelen inzet om een lang openstaande vordering te innen, maar acht onder deze omstandigheid beslaglegging niet juist. Een respectvolle overheid houdt ook rekening met de omstandigheden waarin iemand verkeert. Na interventie van de ombudsman is de deurwaarder bereid tot een oplossing: om dreigend beslag af te wenden mag de vrouw een klein bedrag (aan)betalen.

Verdachte geluiden

Enkele politieambtenaren horen op het erf van een man geruis dat volgens hen wijst op een hennepplantage. Zij breken de deur van de schuur van de man open maar treffen niets aan dat met hennep teelt te maken heeft. De man krijgt uiteindelijk zijn schade vergoed maar houdt onvrede over de (arrogante) manier waarop de politie met hem omgaat. De Nationale ombudsman vraagt bij de korpsbeheerder aandacht voor de spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims en met name de manier waarop de politie omgaat met burgers die schade lijden.

Structurele interventies

Onverwacht bezoek

Een wetsvoorstel om onaangekondigd huisbezoek te doen bij uitkeringsgerechtigden heeft volgens de Nationale ombudsman ongewenste effecten. Een van de gevolgen is dat de uitkeringsgerechtigde op zijn

uitkering wordt gekort als hij het onaangekondigde huisbezoek weigert binnen te laten. Het gaat bijvoorbeeld om controles van de bijstandswet, kinderbijslag, studiefinanciering of de Alemene Ouderdomswet (AOW). De gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen en de Nationale ombudsman wijzen in een brief aan de staatssecretaris op problemen die mogelijk ontstaan als dit wetsvoorstel wet wordt. De staatssecretaris heeft niet op de brief gereageerd.

Inburgering in het buitenland

Sinds de Wet inburgering in het buitenland uit 2006 zijn geen verzoeken van vreemdelingen toegewezen om op grond van bijzondere omstandigheden uitgezonderd te worden voor het inburgeringsvereiste. Gezien de aard van de zaken waar het om gaat, is dat volgens de Nationale ombudsman vreemd. In de wet zijn allerlei redenen opgesomd om niet in aanmerking te komen voor een uitzondering. Die worden bij een beslissing afgevinkt. Door deze fragmentarische benadering komt een reëel oordeel over de situatie waarin iemand feitelijk verkeert niet meer aan de orde. Op die manier weegt het belang van de overheid bij inburgering in het buitenland altijd zwaarder dan het belang van gezinshereniging onder zeer moeilijke omstandigheden. Als de wettelijke uitzonderingsmogelijkheid niet wordt toegepast dan heeft die – anders dan bij de totstandkoming beoogd is – slechts symbolische waarde. Daarom stelt de ombudsman voor dat de IND afstapt van een fragmentarische beoordeling en alle omstandigheden waarin een vreemdeling verkeert, in samenhang beoordeelt. Onlangs is bij de familie Safi de uitzonderingsmogelijkheid voor het eerst wel toegepast. De Nationale ombudsman hoopt dat dit duidt op een betere toepassing van deze mogelijkheid. Over een jaar kijkt hij opnieuw hoe het gaat. (*rapport 2011/135*)

Waarborgen bij preventief fouilleren

De fundamentele rechten van burgers, vooral het recht op privacy en lichamelijke integriteit, moeten bij de uitvoering van preventief fouilleren beter worden gewaarborgd. De behoefte aan efficiency bij het gebruik van dit middel mag niet tot gevolg hebben dat deze rechten op de achtergrond raken. Dat concluderen de Nationale ombudsman en de Gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam in hun rapport *Waarborgen bij preventief fouilleren; over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*. Zij pleiten voor een toets vóóraf op het doel van de actie, zodat controle achteraf beter mogelijk is. De ombudsmannen deden gezamenlijk onderzoek naar preventief fouilleren. Tijdens een briefing van de Nationale ombudsman aan de commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer over het rapport heeft hij onder meer aangegeven dat toetsing op het niveau van de hulpofficier van justitie, zoals opgenomen in het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden, onvoldoende is. (*rapport 2011/252*)

2.3 Betrokken en oplossingsgericht

Maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie

Rijksweg bijna door je woonkamer

Een echtpaar woont in een voormalig tolhuis, pal aan de drukke rijksweg N18 door de Achterhoek naar Twente. Toen ze het huis in 1976 kochten, waren er al plannen om een nieuwe rijksweg aan te

leggen. Maar dat is nooit gebeurd. Door de jaren heen is de weg veel drukker geworden, vrachtverkeer dendert onderweg naar Duitsland op luttele meters langs hun huis. Als sinds 1995 zijn ze in gesprek met Rijkswaterstaat over een oplossing. Het echtpaar is inmiddels 65 jaar. Hun gezondheid lijdt onder de weg, het huis trilt en ze worden horendol van het lawaai. In de winter spat grint tegen de ramen als de sneeuwschuiver komt. En enige tijd geleden reed een vrachtwagen bijna hun woonkamer in.

Ten einde raad schrijft het echtpaar een brief aan de Nationale ombudsman. Ze willen rust. De Nationale ombudsman nodigt de gemeente Berkelland, de provincie Gelderland, het ministerie en Rijkswaterstaat uit voor een rondetafelgesprek. Nog vóórdit dit gesprek plaatsvindt, vertelt het echtpaar aan de Nationale ombudsman dat er een oplossing is gevonden. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft besloten de N18 gedeeltelijk te verplaatsen zodat hij over hun perceel loopt. Dat biedt het ministerie de mogelijkheid om het gedeelte van het perceel van het echtpaar waarop hun woning staat aan te kopen. Daardoor kunnen zij de woning verplaatsen naar een verderop gelegen plek op hun perceel. Een taxateur van Rijkswaterstaat is al op bezoek geweest om met het echtpaar te onderhandelen over de aankoop en de bemoeienis van de Nationale ombudsman houdt dan op.

Maar later belt het echtpaar de Nationale ombudsman weer. Rijkswaterstaat heeft de onderhandelingen toch weer afgebroken omdat op verzoek van twee gemeenten is besloten het tracé 100 meter te verleggen. Het echtpaar is wanhopig. Voordat de nieuwe weg er is, zal het nog wel zeven jaar overlast geven. De Nationale ombudsman gaat alsnog met Rijkswaterstaat en het echtpaar om de tafel zitten. Het is een ingewikkelde kwestie, met veel verschillende belangen. Meer mensen ervaren overlast van deze belangrijke weg, maar de Nationale ombudsman vindt de situatie van het echtpaar, bij wie de vrachtauto's bijna door de woonkamer denderen, uitzonderlijk. Voor de Nationale ombudsman staat het gevaar van de weg voor de gezondheid van het echtpaar en de gewekte verwachtingen over verplaatsing van de weg centraal.

De Nationale ombudsman vindt dat Rijkswaterstaat onvoldoende duidelijk is geweest. Het echtpaar heeft geleden onder de jarenlange onzekerheid over de nieuwe rijksweg en de steeds toenemende overlast en de start van de aankoopprocedure heeft terechte verwachtingen bij hen gewekt. Dat Rijkswaterstaat zich beroept op wettelijke regels vindt de Nationale ombudsman onvoldoende. Rijkswaterstaat heeft onvoldoende gewaarschuwd dat zelfs in een vergevorderd stadium de aankoop nog stopgezet kon worden. De Nationale ombudsman vindt dat er een oplossing gevonden moet worden voor deze gevaarlijke situatie. Hij doet de minister van Infrastructuur en Milieu de aanbeveling om samen met de andere overheidsinstanties te zoeken naar geld zodat het echtpaar de woning kan verplaatsen. De minister is inmiddels in actie gekomen. Het echtpaar heeft laten weten dat ze met Rijkswaterstaat overeenstemming hebben bereikt over een betaalbare oplossing voor het verplaatsen van hun woonplek naar een verder van de weg gelegen deel van hun perceel. (*rapport 2011/181*)

Individuele klachtbehandeling

Getrouwd met een gehandicapte man: geen kinderopvangtoeslag?

Een vrouw heeft een gehandicapte echtgenoot. Samen hebben ze twee kinderen, deze gaan naar de opvang. De vrouw wil kinderopvangtoeslag aanvragen. De Belastingdienst kent deze toeslag niet toe omdat de echtgenoot niet voldoet aan de eisen voor werk, studie of re-integratie. Ook een interventie van de Nationale ombudsman brengt hier geen verandering in. De vrouw heeft hierover gesproken met de Belastingdienst, die haar aanraadt om maar te scheiden van haar echtgenoot. De ombudsman van de gemeente Utrecht heeft deze zaak vervolgens voorgelegd aan de gemeente Utrecht. De gemeente zegt aanvankelijk ook dat ze maar moet scheiden. Uiteindelijk wordt een sociaal medische indicatie afgegeven en rekent de gemeente een tegemoetkoming kinderopvang toe. In degelijke gevallen moet de overheid maatwerk leveren: wet- en regelgeving zijn uitgangspunt, maar de overheid houdt oog voor specifieke omstandigheden en voorkomt onbedoelde of ongewenste consequenties.

SVB en Belastingdienst: tussen wal en schip

Een vrouw is ernstig ziek en wil haar laatste maanden in haar geboorteland Bosnië doorbrengen. Ze vraagt bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een remigratie-uitkering aan. Deze wordt afgewezen omdat de vrouw een schuld heeft bij de Belastingdienst. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman stuurt de Belastingdienst een brief uit humanitaire overwegingen naar de SVB. Daarin schrijft de Belastingdienst dat de schuld niet meer ingevorderd zal worden. Hiermee kan de SVB de uitkering toekennen en kan de vrouw naar haar geboorteland terug.

Rijbewijs als identiteitsbewijs

Verzoekster klaagt dat haar rijbewijs door het UWV niet geaccepteerd wordt als geldige legitimatie voor de aanvraag van een werkplekaanpassing (een andere stoel). De Nationale ombudsman stelt nadere vragen, in de wet staat namelijk dat een paspoort of identiteitskaart nodig is «... voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak.» Het UWV antwoordt aanvankelijk dat zij geen uitzonderingen maakt, maar dat is geen antwoord op de vraag of het in dit geval ook noodzakelijk is. Nadat de Nationale ombudsman nogmaals doorvraagt, komt het UWV met het antwoord dat het in dit geval inderdaad niet noodzakelijk is een paspoort of identiteitskaart te overleggen. De aanvraag van verzoekster wordt in behandeling genomen.

Gemeenten regelen het samen

Een leerling op een school voor speciaal basisonderwijs heeft aangepast vervoer nodig. Zijn moeder is recent overleden en tot overmaat van ramp komt zijn vader na een ernstig ongeluk in het ziekenhuis terecht. Hij kan zijn zoon niet meer naar en van school brengen. Het kind is ondergebracht in een pleeggezin en moet nu met het gemeentelijke leerlingenvervoer naar school. Daarvoor is eerst een indicatie nodig. Omdat het pleeggezin in een andere gemeente woont, duurt die procedure zes weken. Namens de pleegouders neemt de directeur van de school contact op met de Nationale ombudsman. Hij vreest dat het allemaal veel te lang gaat duren en dat het kind daar het slachtoffer van wordt. Bemiddeling van de ombudsman blijkt niet nodig. Binnen twee dagen komt het antwoord van de gemeenten Dongeradeel en Ferwerderadiel. Zij hebben onderling al afgestemd, zodat het probleem snel is opgelost.

Kastje en muur in Caribisch Nederland

Een vrouw op Saba wacht al jaren op de teruggave van haar Algemene ouderdomsverzekeringspremie (AOV). Ze wordt van het kastje naar de muur gestuurd: de Inspectorate of Taxes van Saba verwijst naar Sint Maarten, die verwijst naar Bonaire en die verwijst weer naar Saba. De Nationale ombudsman legt de zaak voor aan de opvolger, de Belastingdienst Caribisch Nederland. Deze biedt excuses aan en laat de vrouw weten dat het kantoor Saba alsnog de teruggave AOV uitbetaalt. Inmiddels zijn er maatregelen getroffen om dit soort gevallen in de toekomst te voorkomen.

Jaren in het donker

Een Nederlander die na zijn pensionering op Bonaire is gaan wonen heeft al jarenlang last van een particuliere zendinstallatie van een Amerikaan die vlak bij zijn woning staat. Regelmatig valt de stroom uit waardoor hij langdurig in het donker zit en geen ontvangst van radio en tv heeft. De situatie is voor hem onhoudbaar. Klachten bij de instanties hebben tot dan toe niets opgeleverd. Hij wendt zich tot de Nationale ombudsman die aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) aandacht vraagt voor zijn probleem. Als onderzoekers van de ombudsman hem op Bonaire bezoeken, blijkt dat ELI een bedrijf heeft ingeschakeld om metingen te verrichten en naar aanleiding van de uitkomsten maatregelen heeft genomen tegen de zendinstallatie, waardoor de man weer zonder problemen van zijn oude dag kan genieten.

Structurele interventies

Klachtencommissies politie: formeel én informeel

Op 1 december 2011 hebben D66 en de PvdA een amendement ingediend op de nieuwe Politiewet. Het gaat om de rol en taken van de onafhankelijke klachtencommissies bij de politie. Deze commissies moeten volgens het amendement schriftelijke klachten eerst beoordelen en voorzien van een advies over de behandeling door de politiekorpsen. Mondeling ingediende klachten worden door een onafhankelijke commissie behandeld als de klager dit wenst. De Nationale ombudsman heeft de Tweede Kamer geschreven dat deze rol van klachtencommissies een juridiserende en formaliserende werking heeft op de klachtbehandeling door de politie zelf. Gezien alle ervaringen die de politie de afgelopen jaren heeft opgedaan met informele, aandachtige en verantwoorde klachtbehandeling vindt hij dit ongewenst.

Hoera! Ik ga weer naar school

In de Nederlandse samenleving geldt het uitgangspunt dat iedereen mee moet en mag doen. Daarvoor is het nodig dat alle kinderen onderwijs kunnen volgen. Dat is ook een recht van ieder kind. Dagelijks zitten echter duizend kinderen met gedrags- of leerproblemen thuis en jaarlijks ongeveer drieduizend langer dan vier weken. In zijn rapport *Hoera! Ik ga weer naar school* concludeert de Nationale ombudsman dat gemeenten via de leerplichtambtenaar een doorslaggevende rol spelen bij het beperken en voorkomen van een situatie waarin een leerling langdurig thuis zit. De leerplichtambtenaar moet naast leerplicht ook inzetten op leerrecht en moet de regierol op zich nemen en bemiddelend optreden. Zijn aandacht moet gericht zijn op het zoeken naar een oplossing met alle partijen, het kind centraal stellen en de ouders erbij betrekken. Gemeenten moeten die rol van leerplichtambtenaren stimuleren en ondersteunen. In de praktijk zijn inmiddels op een aantal plaatsen goede initiatieven

genomen die aantonen dat een aanpak gericht op probleemoplossing en samenwerking tastbare resultaten heeft. (*rapport 2011/001*)

Excuskaart

Als de overheid goed excuus maakt en een burger dat kan aanvaarden, herstelt dat in veel gevallen de geschade relatie tussen burger en overheid. Vaak voorkomt het ook dat een kwestie juridisch op de spits wordt gedreven. De Nationale ombudsman hecht dan grote waarde aan het aanbieden van passende excuses. Met de *Excuskaart* biedt hij overheidsinstanties een hulpmiddel om dat grote belang van goede excuses de juiste vorm te geven. Daarnaast is de kaart ook een hulpmiddel voor burgers. Hebben zij het gevoel dat excuses van een overheidsinstantie in een bepaalde situatie op zijn plaats waren geweest of hebben zij die wel gehad, maar ontbrak er iets aan? Dan kunnen de stappen uit de kaart hen helpen bij het concreet maken van wat zij precies misten.

Schadeclaims gemeenten

Het is onvermijdelijk dat een gemeente weleens schade of nadeel veroorzaakt voor burgers of bedrijven. Gemeenten krijgen daarom regelmatig verzoeken om schadevergoeding. Claims hebben bijvoorbeeld te maken met slecht wegbeheer, problemen met groenvoorziening of bouwwerkzaamheden. In het rapport *Behoorlijk omgaan met schadeclaims door gemeenten* stelt de ombudsman dat gemeenten bij de behandeling van schadeclaims aandacht moeten hebben voor wat de burger als nadeel heeft ervaren. Alleen de juridische aansprakelijkheid beoordelen is niet voldoende. Een gemeente blijft ook verantwoordelijk voor het contact met de burger als een verzekeraar de claim afhandelt. Het onderzoek is een vervolg op het rapport en bijbehorende *Schadevergoedingswijzer* over schadeclaims bij het Rijk. De spelregels uit de schadevergoedingswijzer voor het omgaan met schadeclaims die de ombudsman heeft opgesteld, zijn nu aangevuld voor overheden die een verzekeraar inschakelen, zoals gemeenten, provincies of de politie. De spelregels zijn daarmee te gebruiken door alle overheden. (*rapport 2011/025*)

2.4 Eerlijk en betrouwbaar

Integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit

Gemeente doet uitkeringsgerechtigde tekort

Een vrouw moet noodgedwongen rondkomen van een bijstandsuitkering. Iedere maand ontvangt zij 90% van deze uitkering, want 10% wordt gebruikt voor het afbetalen van schulden die zij heeft. Een benarde financiële situatie waarin iedere euro meer dan welkom is. Maar dan krijgt de vrouw nieuws wat haar situatie zo mogelijk nog moeilijker maakt. Haar gemeente Dongeradeel laat namelijk weten dat ze de gemeentelijke heffingen over 2005 en 2007 tot en met 2009 nog moet betalen. Voor het jaar 2006 heeft zij kwijtschelding van deze heffing aangevraagd en die ook gekregen vanwege haar lage inkomen. Voor de andere jaren heeft ze dat niet gedaan, maar na het bericht van de gemeente heeft zij alsnog kwijtschelding gevraagd.

Dongeradeel laat haar echter weten geen kwijtscheldingsaanvragen te behandelen als die later binnenkomen dan zes weken nadat de heffing is opgelegd. Kortom, de vrouw moet betalen en de gemeente legt prompt beslag op nog eens 10% van haar uitkering. De vrouw,

die voor iedere euro al moet wikken en wegen waar ze hem aan uitgeeft, dreigt nu kopje onder te gaan. Ze stapt naar de Nationale ombudsman met haar verhaal.

Haar zaak en de opstelling van de gemeente Dongeradeel hierin baart de Nationale ombudsman grote zorgen. Waarom? Het is zo dat een gemeente haar inwoners inderdaad mag vragen een kwijtscheldingsverzoek binnen een aantal weken na de aanslag in te dienen. Bijvoorbeeld om zo haar werkvoorraad te stroomlijnen. Maar overschrijding van zo'n termijn mag er nooit toe leiden dat de gemeente een aanvraag helemaal niet meer inhoudelijk behandelt. Wat de gemeente Dongeradeel doet is dus onjuist. Stelselmatig belet ze zo inwoners in een kwetsbare positie om later nog kwijtschelding te vragen.

Daarnaast legt de gemeente beslag op 10% van de al gekortwiekte uitkering van deze vrouw. Een enorm ingrijpende maatregel. Want deze 10% maakt deel uit van de zogenaamde «beslagvrije voet» van haar uitkering. Dit is het minimuminkomen waar iemand met schulden zijn vaste lasten – zoals huur, levensonderhoud en ziektekostenverzekering – van moet betalen. Deze grens is vastgelegd in de wet en zorgt ervoor dat mensen niet helemaal onder de armoedegrens komen. Door beslag te leggen op die 10% van haar uitkering, handelt de gemeente in strijd met de wet. De Nationale ombudsman stelt de gemeente voor om de kwijtscheldingsaanvragen van de vrouw alsnog te behandelen en haar de al geïnde uitkering terug te betalen. Bovendien vraagt hij de gemeente voortaan op de juiste manier om te gaan met kwijtscheldingsverzoeken. (*rapport 2011/166*)

Individuele klachtbehandeling

UWV-reiskostenvergoeding: daar kun je op rekenen

Een man heeft bij de gemeente Leeuwarden geklaagd over het niet nakomen van een afspraak tussen hem en zijn toenmalige werkcoach van het UWV over de vergoeding van reiskosten. Die reiskosten heeft hij gemaakt omdat hij – met toestemming van de UWV-werkcoach – een stage heeft gevolgd in een andere gemeente. Omdat hij de kosten niet vergoed krijgt, moest hij de stage beëindigen. De gemeente acht zijn klacht gegrond en zal alsnog tot betaling overgaan. Na overmaking van een bedrag blijkt dat dat bedrag een maximumbedrag is, dat is berekend op basis van openbaarvervoerskosten, en niet op basis van het daadwerkelijk aantal gereden kilometers. Feitelijk komt dit neer op een bedrag dat minder dan 50% bedraagt van de gemaakte kosten. Door zijn toenmalige werkcoach noch door de gemeente is eerder van dat maximum melding gemaakt. Na een interventie van de Nationale ombudsman laat de gemeente Leeuwarden weten dat de resterende € 944 alsnog aan verzoeker zal worden overgemaakt.

Uitstel of toch niet?

De rechter heeft bepaald dat een man 120 dagen detentie moet ondergaan. De man vraagt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) uitstel vanwege meerdere operaties. Hij krijgt dat uitstel en zal een nieuwe oproep ontvangen. Acht maanden later wordt hij onverwachts door de politie aangehouden om de detentie te ondergaan. De Nationale ombudsman vindt dat DJI zeer slordig met de man heeft gecommuniceerd en dat in strijd met de rechtszekerheid is gehandeld. Hij doet de

aanbeveling om met de man in gesprek te gaan om zo het geschonden vertrouwen te herstellen. (*rapport 2011/311*)

Minister spreekt met twee monden

Een Chinese jongen komt op veertienjarige leeftijd alleen en zonder identiteitspapieren naar Nederland. Hij krijgt een verblijfsvergunning voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama). Als hij achttien wordt, mag hij in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen maar krijgt geen onderdak of uitkering. Hij gaat illegaal werken in een restaurant, wordt aangehouden en krijgt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van dertig dagen. Er is inmiddels een generaal pardon voor vreemdelingen die al lang in Nederland zijn maar nog geen verblijfsvergunning hebben. Deze regeling geldt niet voor vreemdelingen die zijn veroordeeld voor een gevangenisstraf van dertig dagen of langer. De jongeman dient een gratieverzoek in en de minister van Justitie scheldt zijn gevangenisstraf kwijt. De weg lijkt vrij voor een verblijfsvergunning maar de IND (een dienst die toen nog onder de minister van Justitie viel) is van mening dat de gratieverlening geen verschil maakt. De handelwijze van de (voormalige) minister van Justitie wekt volgens de Nationale ombudsman de indruk dat deze met twee monden heeft gesproken en daardoor heeft gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsvereiste. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman krijgt de jongeman uiteindelijk toch een verblijfsvergunning. (*rapport 2011/014*)

Misbruik checken

Twee mannen rijden vanuit Duitsland via Nederland naar Engeland met een oldtimer met een speciaal Duits kenteken voor tijdelijk gebruik. Ze worden staande gehouden door de politie en krijgen een bekeuring. Ze vinden dat vreemd omdat dit type kenteken juist hiervoor bedoeld is en ze dat van tevoren hadden nagevraagd. Na interventie van de Nationale ombudsman blijkt dat er veel misbruik wordt gemaakt van dit type kenteken maar dat de politie de geldigheid ervan ter plekke moet en kan nagaan. In dit geval is de bekeuring onterecht. Het parket-generaal van het Openbaar Ministerie betaalt de boete terug en biedt excuses aan voor de overlast. Het parket zal de interne richtlijnen aanpassen en hierover communiceren met de politiekorpsen.

Bankrekeningnummer met zeven nullen

Een man is slachtoffer van een aanrijding. Aan de veroorzaker van de aanrijding is door de rechter een schademaatregel opgelegd. Het CJIB is verantwoordelijk voor de inning van deze schademaatregel en voor de uitkering van de schadevergoeding aan het slachtoffer. Na anderhalf jaar heeft hij zijn geld nog steeds niet, naar verluidt door ICT-problemen bij het CJIB. Na interventie door de Nationale ombudsman blijkt dat een medewerker van het CJIB zeven keer een 0 heeft ingevuld op de plaats waar een bankrekeningnummer hoort te staan. Het parket-generaal van het Openbaar Ministerie herstelt de fout van het CJIB en keert vergoeding alsnog uit met € 25 extra voor het ongemak.

Onterechte zorgmeldingen?

Een alleenstaande moeder met drie kleine kinderen is het er niet mee eens dat haar burens zorgmeldingen bij de politie doen op het moment dat zij de kinderen alleen thuis laat om 's avonds te gaan tennissen. Onder leiding van de Nationale ombudsman start een bemiddeling tussen de moeder en de politie waarin afspraken worden gemaakt. Maar die afspraken worden verschillend geïnterpreteerd. De Nationale ombudsman vindt dat de politie terecht bij meldingen over het alleen achterlaten van jonge

minderjarige kinderen eerst ter plaatse gaat kijken en pas daarna contact opneemt met de moeder. De ombudsman gaat er ook van uit dat bij onterechte meldingen de politie contact opneemt met de melder. (*rapport 2011/175*)

Structurele interventies

CBR en Nationale ombudsman trekken samen op

In overleg met het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR) opent de Nationale ombudsman een tijdelijk meldpunt op zijn website om meer inzicht te krijgen in de aard van de problemen waar burgers mee te maken krijgen bij het CBR. Daarop zijn 238 meldingen ontvangen. De Nationale ombudsman heeft deze meldingen geanalyseerd en een advies aan de minister van Infrastructuur en Milieu uitgebracht over hoe het CBR de dienstverlening aan de burger kan verbeteren. Met het CBR zijn afspraken gemaakt om de organisatie te ondersteunen in het verbeterproces. Zo zullen medewerkers van het CBR een aantal dagen meelopen bij de Nationale ombudsman. Medewerkers van de Nationale ombudsman gaan een bezoek brengen aan de klantenservice van het CBR en er wordt een lezing georganiseerd bij het CBR over burgerperspectief.

Mantelzorgcompliment

Als blijk van waardering kunnen zorgvragers hun mantelzorger voordragen voor een compliment van € 250. De SVB betaalt dit mantelzorgcompliment uit. De Nationale ombudsman heeft klachten van mensen gekregen die dit compliment niet kunnen uitreiken omdat zij op de wachtlijst staan om te worden opgenomen in een verpleeghuis. Dat vindt de Nationale ombudsman niet behoorlijk. Juist deze mensen zijn afhankelijk van verzorging van mantelzorgers omdat er voor hen nog geen plek is in een tehuis. De Nationale ombudsman vraagt in een brief aan de minister van VWS om een oplossing voor dit probleem.

Ten onrechte geïnd, dus terugbetalen

Van 2006 tot en met 2009 heeft de Belastingdienst ten onrechte ruim zes miljoen euro aan bijdragen Zorgverzekeringswet ontvangen van Nederlanders die in het buitenland wonen. De minister van Financiën erkent het probleem maar vindt terugbetaling uit eigen beweging over die jaren niet uitvoerbaar: mensen die hier recht op hebben moeten er zelf maar om vragen. De ombudsman dringt erop aan dat de Belastingdienst de gedupeerden toch actief benadert. Tussen eind 2011 en eind 2012 stuurt het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) een brief aan ruim dertien-duizend mensen die mogelijk recht hebben op een teruggaaf. En de Belastingdienst gaat alsnog uit zichzelf teruggaaf verlenen vanaf het belastingjaar 2010.

De menselijke maat

In 2010 ontving de Nationale ombudsman meer dan honderd klachten over zorgkantoren. In het AWBZ-klachtenboek heeft de Nationale ombudsman een aantal ontvangen klachten beschreven en aan alle zorgkantoren gestuurd, en hen daarbij uitgenodigd om met hem in gesprek te gaan over de verbetering van de kwaliteit van hun dienstverlening. Ook heeft de Nationale ombudsman op zijn website een meldpunt geopend en burgers gevraagd om hun ervaringen met zorgkantoren te melden. Van de 612 meldingen blijkt 20% positief. De overige 80% betreft met name de behulpzaamheid, de administratieve organisatie en de informatieverstrekking. Deze drie thema's staan centraal in het overleg tussen de Nationale ombudsman en de zorgkantoren. De resultaten van

dit overleg en de positieve voornemens zijn in juni 2011 gepubliceerd in het rapport *De menselijke maat, dienstverlening van zorgkantoren*. (rapport 2011/160)

Digitaal verkeer tussen overheid en burger

Eerder heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de dienstverlening van de overheid bij contact via brieven en per telefoon. Het onderzoek *Digitaal verkeer tussen overheid en burger* behandelt de dienstverlening bij het digitale contact. De Nationale ombudsman doet hierin de volgende aanbevelingen: stel het e-mailverkeer formeel open of zorg ervoor dat er een andere vorm van digitaal contact over en weer bestaat die past bij de producten en diensten die de instantie levert; beëindig het gebruik van disclaimers; zorg voor goede, veilige en betrouwbare informatie en gebruik servicenormen. (rapport 2011/204)

3 WERK IN CIJFERS

Hoeveel klachten heeft het Bureau Nationale ombudsman in 2011 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.

Kerncijfers 2011:

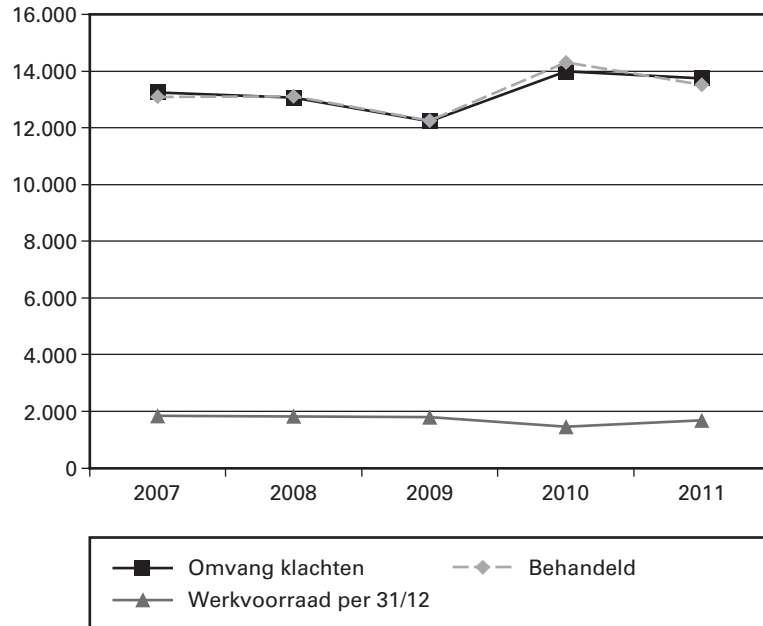
- 13 740 klachten ontvangen;
- 29 717 contacten frontoffice (telefoon, e-mail en bezoek);
- meeste klachten ontvangen over Belastingdienst (2 265);
- toename in klachten over DUO en van veteranen over Defensie;
- minder klachten over CVZ en UWV;
- ombudsman bevoegd over 86% van ontvangen klachten;
- 76% van klachten opgelost door interventie;
- 379 rapporten uitgebracht;
- 78% van klagers kreeg geheel of gedeeltelijk gelijk in schriftelijk onderzoek;
- meeste oordelen gingen over gebrek aan eerlijkheid en betrouwbaarheid van de overheid;
- 157 aanbevelingen gedaan.

3.1 Klachten en contacten

Tabel 1 Omvang klachten en contacten

Klachten	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal ontvangen	13 242	13 073	12 222	13 979	13 740
Behandeld	13 096	13 102	12 257	14 311	13 519
Werkvoorraad per 31/12	1 850	1 831	1 800	1 467	1 689
Contacten frontoffice (telefoon, e-mail, bezoek)	24 354	20 692	20 957	31 178	29 717

Figuur 4 Omvang klachten



De Nationale ombudsman heeft in 2011 13 740 klachten ontvangen. Dit aantal is stabiel ten opzichte van 2010 (13 979). De Nationale ombudsman is sinds 10 oktober 2010 ook bevoegd klachten te behandelen over rijksdiensten in Caribisch Nederland: de politie, het OM, het zorgverzekeringskantoor, de Rijksdienst Caribisch Nederland en andere bestuursorganen. In 2011 heeft de Nationale ombudsman daarover in totaal 57 klachten ontvangen. Deze klachten zijn meegenomen in deze rapportage. De klachten van de Kinderombudsman zijn niet meegenomen in dit verslag. De Kinderombudsman verzorgt zijn verantwoording in een eigen verslag.

In 2011 heeft de Nationale ombudsman vier keer een meldpunt ingericht om klachten en signalen van burgers te ontvangen. Het doel van een meldpunt is om goed zicht te krijgen op bepaalde (structurele) problemen. Deze meldingen worden niet afzonderlijk geregistreerd als klacht.

Tabel 2 Meldpunten en aantal meldingen

Meldpunt	Aantal meldingen
Preventief fouilleren	79
CBR	238
Zorgkantoren	612
Gepeste homo's	9 ¹

¹ De Nationale ombudsman heeft dit meldpunt tijdelijk overgenomen van de Gay Krant nadat daar meer dan honderd meldingen waren binnengekomen. Zie ook paragraaf 1.4.2.

Sinds 2011 bestaat de mogelijkheid klachten mondeling in te dienen. Dit past binnen de informele aanpak van de Nationale ombudsman, waarbij de burger steeds centraal staat. Van deze mogelijkheid is dertien keer gebruik gemaakt. Het aantal klachten dat digitaal wordt ingediend blijft toenemen. In 2009 was dit nog 40% (4 912) van het totaal aantal klachten.

In 2010 werd 57% (8 025) van de klachten digitaal ingediend en in 2011 is het percentage digitale klachten verder gestegen naar 61% (8 399).

3.2 Ontvangen klachten per beleidsterrein

Tabel 3 Ontvangen klachten over de overheid

Ontvangen klachten	2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries¹				
Algemene Zaken	11	0,1	16	0,1
Buitenlandse Zaken	158	1,3	150	1,2
Veiligheid en Justitie	1 233	10,4	1 092	9,1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ²	167	1,4	402	3,3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	477	4,0	692	5,7
Financiën	2 363	19,9	2 366	19,6
Defensie	64	0,5	193	1,6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 625	13,7	1 422	11,8
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1 597	13,4	1 417	11,8
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ³	156	1,3	152	1,3
Infrastructuur en Milieu ⁴	537	4,5	584	4,8
Politie	1 219	10,3	1 226	10,2
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	13	0,1	20	0,2
Decentrale overheden				
Buitengewone opsporingsambtenaren van niet-aangesloten gemeenten	7	0,1	10	0,1
Waterschappen	120	1,0	103	0,9
Gemeenten	1 890	15,9	1 953	16,2
Provincies	68	0,6	51	0,4
Gemeenschappelijke regelingen	170	1,4	200	1,7
Totaal	11 875	100	12 049	100

¹ Inclusief zelfstandige bestuursorganen.

² Inclusief Vreemdelingenzaken en Integratie en Wonen, Wijken en Integratie en Immigratie en Asiel.

³ Inclusief Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken.

⁴ Inclusief Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat.

Tabel 4 Top vijftien ontvangen klachten

	2011	2010 %
1. Belastingdienst	2 265	+ 0,6
2. Gemeenten	1 953	+ 3,3
3. Politie	1 226	+ 0,6
4. UWV	1 134	- 13,1
5. CAK	499	- 6,0
6. DUO	485	+ 32,5
7. CBR	327	+ 36,3
8. Bureaus Jeugdzorg	310	- 12,4
9. CVZ	303	- 23,1
10. SVB	247	+ 12,8
11. IND	242	+ 19,2
12. Openbaar Ministerie	216	+ 0,9
13. Gemeenschappelijke regelingen	200	+ 17,6
14. Ministerie van Defensie	193	+ 201,5
15. CJIB	171	- 18,2

Opvallend is de stijging in aantal klachten over het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze stijging is voornamelijk verklaarbaar door een herindeling van beleidsterreinen.²⁷ De klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen uit Caribisch Nederland gaan met name over de Rijksdienst Caribisch Nederland. Deze worden geregistreerd bij BZK.

De stijging bij het Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap komt voornamelijk voort uit een toename van het aantal klachten over de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). In de eerste helft van 2011 heeft de Nationale ombudsman in reactie op signalen van studenten onderzoek gedaan naar de gevolgen van de gewijzigde bijverdienregeling per 1 januari 2008 en behandelde er ongeveer 150 klachten over. Conclusie van het onderzoek was dat de informatieverstrekking door DUO over de wijzigingen in wetgeving afdoende is geweest. De Nationale ombudsman heeft wel een brief naar de Tweede Kamer gezonden met zorgen over de gevolgen voor de studenten.

In 2011 heeft de Nationale ombudsman relatief veel klachten ontvangen over het Ministerie van Defensie. In 2010 is door bemiddeling van de Nationale ombudsman een principeakkoord tussen de militaire vakbonden en het Ministerie van Defensie tot stand gekomen over de zorg voor veteranen met een posttraumatisch stresssyndroom. Ongeveer 120 veteranen hebben zich een jaar later opnieuw tot de Nationale ombudsman gewend met het verzoek te interveniëren, omdat er nog niets was gebeurd (zie ook paragraaf 1.4.5).

Ook over het CBR heeft de Nationale ombudsman veel meer klachten ontvangen dan in 2010. Deze stijging is met name significant omdat naast deze klachten ook nog 238 meldingen zijn ontvangen via het meldpunt CBR. De Nationale ombudsman heeft met het CBR afspraken gemaakt om de organisatie te ondersteunen in een verbeterproces (zie ook paragraaf 2.4).

Het aantal klachten over het CVZ is aanzienlijk gedaald. Dit is mogelijk verklaarbaar doordat het CVZ in 2011 voortvarend aan de slag is gegaan met het wegwerken van de achterstanden van de jaarafrekeningen ZVW-buitenland.

Een andere opvallende daling ten opzichte van 2010 is het aantal klachten over het UWV. In 2010 was het aantal klachten over het UWV echter erg hoog met name vanwege de problematiek die toen speelde rondom zzp'ers. Ook het aantal klachten over het CJIB is afgenomen ten opzichte van 2010, maar ook daar was dat jaar een tijdelijke stijging (2009: 129, 2010: 209). Deze had met name te maken met het feit dat het CJIB de correspondentie met burgers had geautomatiseerd. Het aantal klachten is in 2011 weliswaar afgenomen (171), maar blijft nog steeds veel hoger dan in 2009.

De aandacht van de Nationale ombudsman gaat niet alleen uit naar instanties waarover hij veel klachten ontvangt. Ook repeterende klachten over dienstverlening zoals bij het UWV of het CBR hebben zijn aandacht, evenals onderwerpen die burgers disproportioneel raken, zoals preventief fouilleren of klachten over de IGZ.

²⁷ Door de nieuwe indeling van beleids-terreinen onder het kabinet-Rutte in het laatste kwartaal van 2010 is het aantal klachten over de IND in 2010 tot oktober meegerekend bij Veiligheid en Justitie. Dit jaar zijn deze klachten over het gehele jaar meegerekend bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Specifieke informatie over de verschillende overheidsinstanties is opgenomen in de jaarbrieven die de Nationale ombudsman dit jaar aan diverse overheidsinstanties heeft gezonden. Deze jaarbrieven zijn te vinden op www.jaarverslag.nationaleombudsman.nl.

3.3 Behandeling van klachten

De Nationale ombudsman behandelt alleen klachten over de overheid; mensen met andere klachten worden doorverwezen naar de juiste instantie. Bij klachten over de overheid wordt bekeken hoe deze klachten het beste behandeld kunnen worden. Sommige klachten over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet is voldaan 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.²⁸

Tabel 5 Behandeling van klachten

Klachten	2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%
Niet bevoegd ¹	2 256	16	1 866	14
Bevoegd	12 055	84	11 653	86
		Doorverwijzing of informatie		
		In onderzoek genomen	8 298	8 177
			3 757	3 476
Totaal	14 311	100	13 519	100

¹ Hieronder vallen klachten die niet over de overheid gaan, zoals woningcorporaties, zorgaanbieders en openbare nutsbedrijven. En klachten over bijvoorbeeld een decentrale overheid met een eigen ombudsvoorziening, onderwijsinstellingen, rechterlijke macht, vrijwillige jeugdhulpverlening en een deel van de AFM en de DNB.

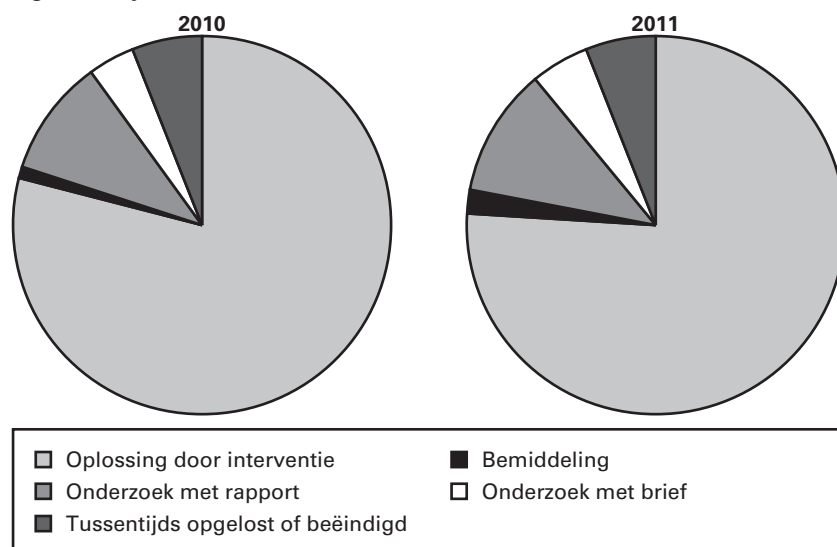
Tabel 6 Wijze van onderzoek

	2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%
Oplossing door interventie	2 973	79	2 657	76
Bemiddeling	53	1	58	2
Onderzoek met rapport ¹	382	10	379	11
Onderzoek met brief	136	4	161	5
Tussentijds opgelost of beëindigd	213	6	221	6
Totaal	3 757	100	3 476	100

¹ Indien een rapport een behoorlijkheidsoordeel bevat over meer dan één overheidsinstantie, dan komt dat rapport vaker terug in de telling. In 2011 zijn 371 rapporten uitgebracht over 379 klachten.

²⁸ Zie de Wet Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht voor de meest volledige omschrijving van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

Figuur 5 Wijze van onderzoek

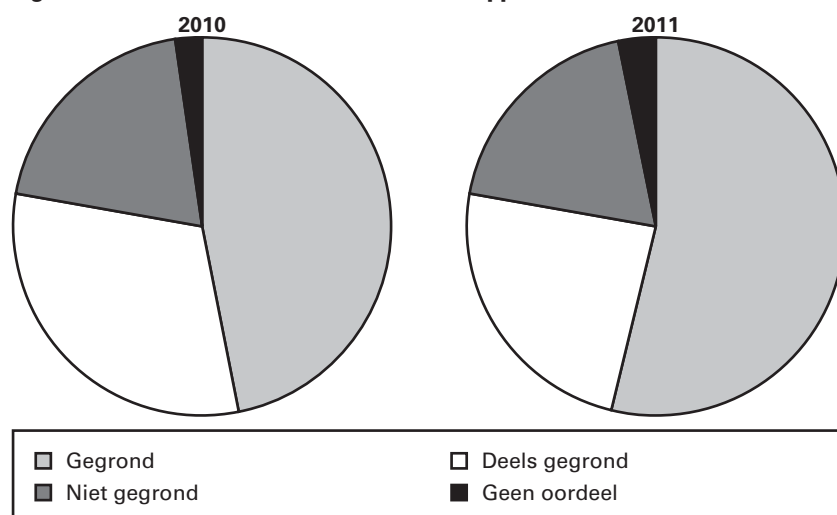


De Nationale ombudsman gebruikt bij de beoordeling van een klacht behoorlijkheidsnormen. In een rapport leidt die afweging tot een oordeel: gegrond of niet gegrond.

Tabel 7 Oordeel Nationale ombudsman in rapporten

Rapporten	2010		2011	
	Aantal	%	Aantal	%
Gegrond	179	46,9	204	53,8
Deels gegrond	118	30,9	91	24
Niet gegrond	76	19,9	72	19
Geen oordeel	9	2,3	12	3,2
Totaal	382	100	379	100

Figuur 6 Oordeel Nationale ombudsman in rapporten



In 295 rapporten uit 2011 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 (78%) waarin een schriftelijk onderzoek is ingesteld gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

3.4 Onderwerp van klachten

Een behoorlijke overheid is een overheid die open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar is. Dit zijn de kernwaarden die de Nationale ombudsman hanteert bij de beoordeling van klachten.

Tabel 8 Kernwaarden in rapporten in aantallen

Open en duidelijk		
Transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering		
Oordelen	124	
behoorlijk		19%
niet behoorlijk		81%
Respectvol		
Respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, evenredigheid, bijzondere zorg		
Oordelen	166	
behoorlijk		40%
niet behoorlijk		60%
Betrokken en oplossingsgericht		
Maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie		
Oordelen	56	
behoorlijk		11%
niet behoorlijk		89%
Eerlijk en betrouwbaar		
Integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit		
Oordelen	264	
behoorlijk		35%
niet behoorlijk		65%

Paragrafen 2.1 tot en met 2.4 bevatten voorbeelden van de bijbehorende casuïstiek.

3.5 Aanbevelingen

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.

Tabel 9 Aanbevelingen

	2010	2011
Aantal aanbevelingen ¹	141	157
Opgevolgde aanbevelingen ²	94%	90%

¹ Totaal aantal aanbevelingen in rapporten naar aanleiding van klachten en rapporten naar aanleiding van structurele interventies.

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.

3.6 Doorlooptijden

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid voortvarend te werk moet gaan. Ook in ons eigen werk blijven we streven naar zo kort mogelijke doorlooptijden. In 2011 hebben wij wederom gemiddeld en voor vrijwel alle vormen van behandeling een verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar weten te realiseren.

Tabel 10 Gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van klachten (in kalenderdagen)

Klachten	2010	2011	
Nationale ombudsman niet bevoegd	10	12	
Nationale ombudsman bevoegd			
Informatie of doorverwijzing	35	31	
In onderzoek genomen ¹	96	90	
Interventie		46	42
Bemiddeling		182	157
Onderzoek met rapport (in maanden)		13	11
Onderzoek met brief (in maanden)		7	6
Tussentijds opgelost of beëindigd		136	132

¹ Dit is een gewogen gemiddelde.

3.7 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman

Het Bureau Nationale ombudsman krijgt hoge waarderingcijfers van burgers over de dienstverlening. Toch worden er ook wel eens klachten ingediend over (medewerkers van) het bureau. Een blijk van ongenoegen over een onderzoeksbeslissing wordt niet als klacht, maar als herzieningsverzoek aangemerkt. Het bureau heeft daar een andere procedure voor. In deze procedure wordt echter ook gezien welke rol de Nationale ombudsman speelde bij het ontstaan van de onvrede van de betrokkene. In 2011 zijn 61 herzieningsverzoeken behandeld. Twee daarvan zijn toegewezen, de overige zijn niet gehonoreerd.

Bij klachten worden principes van conflicthantering gebruikt volgens de ombudsmethode. In de regel wordt snel persoonlijk contact opgenomen met de klager. Zo wordt geprobeerd de klacht in overleg met de klager vlot op te lossen. Vaak lukt dat ook, bijvoorbeeld door excuses aan te bieden of door een toezegging te doen. In 2011 zijn 42 klachten geregistreerd.

Tabel 11 Overzicht behandeling interne klachten

Aard klacht	Aantal	Gegronnd	Niet gegronnd	N.v.t. of geen oordeel	In behandeling
Behandelingsduur	12	8	0	2	2
Vooringenomenheid	3	1	2	0	0
Dossierbehandeling	14	6	4	4	1
Bejegening	4	0	1	3	0
Diversen	6	3	1	1	0
Nog in behandeling	3	0	0	0	0
Totaal	42	18	8	10	3

4 BEDRIJFSVOERING

4.1 Missie en visie

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 overheidsinstanties, als voor de eigen professionals en organisatie. Dienstverlening, gerichte beïnvloeding, professionaliteit, transparantie en kennisdeling staan hierbij voorop. Hieronder volgen voorbeelden van activiteiten die in 2011 zijn uitgevoerd om het functioneren van de eigen organisatie te verbeteren.

Om de dienstverlening te verbeteren is een driejarig project digitalisering van het primaire proces gestart. Hiermee wordt tevens naar de burger en overheidsinstanties een betere ondersteuning voor de uitvoering van het onderzoeksproces verzorgd. Daarom is eind 2011 een documentmanagementsysteem (DMS) aangeschaft dat aansluit bij de huidige en toekomstige wensen van de Nationale ombudsman. In 2012 volgt de volledige implementatie van dit DMS-systeem. Ook is in 2011 gezorgd voor verbetering van de telefonische dienstverlening, waardoor de burger sneller de juiste persoon aan de lijn krijgt. In 2012 wordt ook gewerkt aan manieren om klachten van burgers sneller op te kunnen starten en op te lossen volgens de zogenaamde directe aanpak.

In 2011 is een nieuw, flexibel organisatiemodel ontwikkeld waardoor de organisatie zich gemakkelijker kan aanpassen aan toekomstige ontwikkelingen binnen de overheid. Dit model wordt in 2012 ingevoerd. Het model is ontwikkeld omdat enerzijds de komende jaren de organisatie te maken krijgt met minder budget voor de uitvoering van haar taken en anderzijds omdat er een interne wens is om efficiënter en effectiever te werken. Dit kan door de eigen professionaliteit te vergroten. Verder is dit jaar gewerkt aan het versterken van de professionaliteit van de individuele medewerkers door hen meer verantwoordelijkheid te geven voor de kwaliteit van het werk en voor de eigen ontwikkeling. Dit is onder andere vormgegeven in de visie op leren en ontwikkelen.

4.2 Financiën

In 2011 is verdere samenwerking met de Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer gerealiseerd door te werken met een gezamenlijk financieel systeem.

Begroting en realisatie

In tabel 12 zijn de bedragen opgenomen van de begroting en de realisatie van het Bureau Nationale ombudsman voor 2010 en 2011.

Tabel 12 Begroting en realisatie

Bedragen x € 1 000	2010 ¹		2011	
	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Vastgestelde ontwerpbegroting	13 758	39	16 028	39
Aanvullende begrotingen	557	0	1 185	1 750
Totale begroting	14 315	39	17 213 ²	1 789
Realisatie	14 652	105	16 618	2 310
Verschil	-337	66	595	521

¹ De cijfers van 2010 zijn gecorrigeerd t.o.v. het jaarverslag van 2010, omdat de financiële afsluiting later plaatsvindt dan de oplevering van gegevens t.b.v. het jaarverslag.

² Op basis van huidig inzicht. Bij slotwet kan hierop nog een marginale correctie plaatsvinden.

Vanaf 2011 is in de begroting structureel budget toegevoegd voor de uitvoering van de taken van de Kinderombudsman. Daarnaast is gedurende het jaar onder andere budget toegevoegd voor de uitvoering van de taken voor de decentrale overheden, ten behoeve van de klachtbehandeling voor Caribisch Nederland en voor de uitvoering van het project digitalisering primair proces. Wat ook nieuw is, is dat de ontvangsten voor de klachtbehandeling voor decentrale overheden op het ontvangstenbudget van de Nationale ombudsman worden geboekt, terwijl deze voorheen bij BZK stonden.

In 2011 is sprake van een onderuitputting van de totale begroting van 3%. De totale uitgaven (€ 16,6 miljoen) bestaan voor 71% uit salariskosten en 29% uit overige kosten ten behoeve van de inzet van medewerkers en materiële kosten.

4.3 Personeel

In 2011 is een beleidsplan en een gedragscode integriteit vastgesteld. In de gedragscode staan zeven kernpunten voor gewenst gedrag: verantwoordelijk, onafhankelijk, zorgvuldig, betrouwbaar, feedback, onbevooroordeeld en behoorlijk. In het beleidsplan staan specifieke regelgeving, maatregelen en voorzieningen ten aanzien van het onderwerp integriteit. Er zijn twee vertrouwenspersonen geworven. Aan het onderwerp integriteit is aandacht besteed in de diverse werkoverleggen en leidinggevenden zijn getraind om het gesprek over morele oordeelsvorming te voeren.

Ook dit jaar is er veel aandacht geschonken aan het organiseren van interne trainingen, gericht op het onderzoekswerk en de bijbehorende (veranderende) werkwijzen. Er zijn onder andere trainingen over efficiënt werken, effectief telefoneren en rapporten schrijven georganiseerd. Het middenkader heeft aan diverse managementtrainingen en -bijeenkomsten deelgenomen.

In het medewerkerstevredenheidsonderzoek van 2010 kwam naar voren dat loopbaanontwikkeling meer aandacht behoeft. Dit heeft geleid tot het ontwikkelen van een visie op loopbaanontwikkeling en mobiliteit.

4.3.1 Formatie en bezetting

In tabel 13 is de maximaal toegestane bezetting en de gemiddelde bezetting bij het Bureau Nationale ombudsman in 2010 en 2011 weergegeven.

Tabel 13 Maximaal toegestane en gemiddelde bezetting in fte's (exclusief ambtsdragers)

	2010	2011
Maximaal toegestane bezetting	149	151
Gemiddelde bezetting	143	146

Gemiddeld waren in 2011 146 fte in dienst bij de Nationale ombudsman. Dit is inclusief het team voor de Kinderombudsman. De organisatie stuurde in 2011 op een volledige bezetting van de formatie (151 fte).

4.3.2 Ziekteverzuim

Het gemiddelde ziekteverzuim is in 2011 gestegen naar 6,3%. Naar aanleiding hiervan is een analyse opgesteld en onder de aandacht gebracht van het management en het sociaal medisch team. Met name preventie van langdurig verzuim en het nog beter bespreekbaar maken van kort frequent verzuim hebben de aandacht.

4.3.3 In- en uitstroom

Tabel 14 In- en uitstroom personeel in aantal medewerkers (exclusief ambtsdragers)

	2010	2011
Instroom	12	12
Uitstroom	7	7

In 2011 zijn meer mensen ingestroomd dan uitgestroomd. Dit komt doordat per 1 april van dit jaar de Kinderombudsman van start is gegaan. De formatie is hierdoor uitgebreid met 7 fte. De gemiddelde tijd dat medewerkers in dienst zijn bij de Nationale ombudsman is 8,4 jaar.

4.3.4 Bezetting vrouwen/mannen

Tabel 15 Aantal vrouwen en mannen in dienst (exclusief ambtsdragers)

	2010	2011
Vrouwen	116 (72%)	124 (74%)
Mannen	44 (28%)	44 (26%)

De leeftijd van de instromers was gemiddeld 34 jaar en dat van de uitstromers gemiddeld 58 jaar. Hierdoor is het percentage in de leeftijds-categorie 50–60 met 1% gedaald naar 22% en in de categorie 30–40 met 1% toegenomen naar 29%.

4.3.5 Bezetting loonschalen (m/v)

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

Tabel 16 Bezetting loonschalen (exclusief ambtsdragers)

		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
2010	Vrouw	0	17	1	3	6	12	6	45	12	11	2	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	2	2	5	18	4	6	0	2	1	0	0
	Totaal	0	21	1	3	8	14	11	63	16	17	2	2	1	0	1
2011	Vrouw	0	17	1	4	9	11	7	48	14	9	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	2	2	3	21	4	6	0	2	0	0	0
	Totaal	0	21	1	4	11	13	10	69	18	15	3	2	0	0	1