

Vergaderjaar 2006–2007

30 990

Verslag van de Nationale ombudsman over 2006

Nr. 2

VERSLAG

«REGEL IS REGEL» IS NIET GENOEG

Inhoudsopgave

Voorwoord	5	10.9	Decentrale overheden	43
2006 in het kort	7	10.10	Politie en Openbaar Ministerie	50
«Regel is regel» is niet genoeg	9	10.11	Ministeries	55
1. Inleiding	9	10.12	Onderzoek op eigen initiatief	57
2. Klanttevredenheid	10	10.13	Beoordelingsschema	62
3. De productie van vertrouwen?	11	11	De relatie tussen burger en overheid	62
4. Wat is vertrouwen?	13	12	Aandachtspunten	75
5. De verhouding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid	14		De Nationale ombudsman en zijn omgeving	78
6. «Regel is regel» en conflictgedrag	17	1.	Ontwikkelingen in aansluiting van decentrale overheden	78
7. Een andere aanpak	19	2.	Bekendheid en zichtbaarheid van de Nationale ombudsman	80
8. Burger en overheid: mens en systeem	21	3.	Buitenlandbeleid en -activiteiten	81
9. Geen marktdenken, maar behoorlijkheidsdenken	23	4.	Klachten over het Bureau Nationale ombudsman en verzoeken om herziening	81
10. Het beeld van bestuursorganen	24		Het werk in 2006 in cijfers	85
10.1 Inleiding	24		Bijlagen	95
10.2 Belastingdienst	27	1.	De behoorlijkheidsnormen	97
10.3 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen	30	2.	Verzoekschriften per beleidsterrein	102
10.4 Immigratie- en Naturalisatiedienst	34	3.	Nevenfuncties van de ambtsdragers	112
10.5 Sociale Verzekeringsbank	37			
10.6 Informatie Beheer Groep	38			
10.7 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	40			
10.8 Centrale organisatie Werk en Inkomen	41			

VOORWOORD

Met het jaar 2006 zijn de eerste 25 jaar van het instituut Nationale ombudsman volgemaakt. Tijdens een tweetal bijeenkomsten dit jaar zal in 2007 bij het 25-jarig bestaan worden stilgestaan. Op de derde dinsdag van maart 2006 is als tegenhanger van Prinsjesdag de «De dag van de burger» geïntroduceerd. Het thema van deze dag was: «De burger? Dat bent u zelf!» Met deze oproep spiegelen wij de rol van de bestuurder en van de ambtenaar aan die van de burger. Het doel van deze spiegeling is om bestuurders en ambtenaren uit te nodigen om stil te staan bij de positie van de burger. Op die derde dinsdag van maart is ook dit verslag over 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. In oktober 2007 wordt een studiemiddag gewijd aan het werk van de Nationale ombudsman. Voor die dag is aan een groot aantal instellingen en aan wetenschappers gevraagd om vanuit hun perspectief te reflecteren op de rol van de Nationale ombudsman. Deze reflectie kan bijdragen aan een nadere koersbepaling van de Nationale ombudsman.

Het jaar 2006 stond voor de Nationale ombudsman in het teken van een forse toename van het aantal burgers dat in de problemen kwam, onder meer bij de Belastingdienst en bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Het aantal zaken steeg met 23% tot 14 607 zaken. Een tot nu toe ongekende stijging, die vooral samenhang met de effecten van grootschalige projecten, zoals de invoering van de zorgtoeslag en de overgang van huursubsidie naar huurtoeslag. Dankzij de grote inzet van iedere medewerker van het bureau van de Nationale ombudsman lukte het om deze grote instroom meester te blijven, zodat er geen achterstanden zijn ontstaan. Veel zaken zijn via de interventiemethode aangepakt, met als resultaat dat de burgers die in de problemen kwamen snel resultaat zagen. Naast deze talrijke interventies is met onderzoek op eigen initiatief naar onder andere het UWV, de Belastingdienst en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer blootgelegd wat de oorzaken en achtergronden van deze vele klachten waren en wat ervan geleerd kan worden. Deze onderzoeken zijn in 2006 ook afgerond.

Dit verslag heeft als thema «*Regel is regel*» is niet genoeg. Het «regel is regel» vormt niet alleen een politiek credo dat tot heftige debatten heeft geleid. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat het argument «regel is regel» onlosmakelijk verbonden is met veel handelen van bestuursorganen en ambtenaren. Dat wettelijke regels opgevolgd moeten worden – en dat gedogen vaak een vloek is – vloeit voort uit de rechtsstaatgedachte. Kern van de zaak is echter dat het eenzijdig benadrukken van «regel is regel» geen recht doet aan de maatschappelijke werkelijkheid en daarom vaak ook conflicten oproept en conflicten versterkt. Naast regels en regeltjes spelen menselijke verhoudingen een rol en het is een kwestie van behoorlijkheid om de menselijke maat niet uit het oog te verliezen. Voor goed bestuur is het belangrijk om niet alléén «regel is regel» te roepen, maar ook om burgers behoorlijk te behandelen.

Het verslag van de Nationale ombudsman geeft meer dan alleen een verantwoording van de besteding van de beschikbare middelen. Het verslag vormt ook de basis voor een dialoog met de honderden overheden waarover de Nationale ombudsman bevoegd is. Het verslag geeft stof tot nadenken en trekt grote lijnen die het mogelijk maken om te leren van de duizenden gevallen die beoordeeld zijn op behoorlijkheid. Het verslag vormt ook input voor overleg met de Tweede Kamer. In 2006 heeft dit overleg plaatsgevonden met de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie. Overigens worden de rapporten van de Nationale ombudsman beschikbaar gesteld aan de Tweede Kamer en belangrijke

bevindingen worden afzonderlijk voorgelegd. Helaas is in 2006 gebroken met de traditie van de plenaire behandeling van het verslag van de Nationale ombudsman met de minister van Binnenlandse Zaken. Vanwege de politieke perikelen rond de kabinetten Balkenende III en IV bestond in de Tweede Kamer geen belangstelling voor een debat met de regering naar aanleiding van het verslag over 2005. Het vormt een teken aan de wand dat het perspectief van de burger op deze wijze bij de politieke strubbelingen het onderspit moest delven. Overigens heeft ook overleg plaatsgevonden met de Commissies voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat en Justitie van de Eerste Kamer.

De nieuwe vorm van het verslag over 2005 heeft veel positieve reacties losgemaakt. Om die reden sluit de opzet van dit verslag over 2006 aan bij die van het jaar daarvoor. Vergelijkbaarheid is daarmee bevorderd. In 2006 is het gelukt om overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer het instituut meer gezicht te geven en daardoor meer bekendheid bij een breed publiek. Op de agenda van de Nationale ombudsman staan voldoende onderwerpen die de aandacht trekken van de media. Gestreefd wordt naar een zo breed mogelijke spreiding van de media-aandacht. De Nationale ombudsman is echter beducht voor het veroorzaken van hypes. In het verslagjaar is er daarom een enkele maal voor gekozen om niet te reageren of vertraagd te reageren in discussies waarin de Nationale ombudsman betrokken was.

2006 IN HET KORT

In 2006 ontving de Nationale ombudsman ruim 14 000 verzoekschriften van burgers, instellingen en bedrijven per brief of e-mail. Daarnaast werd in bijna 27 000 gevallen telefonisch een beroep op hem gedaan.

Telefonische contacten kunnen veelal direct door de medewerkers van het frontoffice worden afgewikkeld. Het frontoffice heeft een gratis telefoonnummer. Vaak gaat het om mensen die de weg niet meer weten in overheidsland, of met consumentenvragen zitten. De primaire functie van het frontoffice is informeren en deskundig verwijzen. Ook kunnen contacten met het frontoffice leiden tot een verzoekschrift aan de Nationale ombudsman. Het frontoffice filtert als het ware de klachten van burgers eruit waarvoor de burgers bij de Nationale ombudsman wel aan het goede adres zijn.

Het aantal schriftelijke klachten steeg in 2006 explosief: over het gehele jaar een stijging van 23%. Voor een belangrijk deel hebben deze klachten betrekking op de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het is het Bureau Nationale ombudsman gelukt om deze grote toestroom van zaken op te vangen, waardoor er geen achterstanden in de reguliere stroom zijn ontstaan. Met de Belastingdienst en het UWV zijn afspraken gemaakt over het verhelpen van de ontstane klachten op zeer korte termijn. De gemiddelde doorlooptijd van alle zaken is op die manier teruggelopen van 55 dagen naar 51,5 dagen. Voor burgers met klachten leidde deze snelle behandeling veelal tot een praktische oplossing van hun probleem. De achterliggende, meer structurele vragen rond de toestroom van zaken uit de Belastingdienst en het UWV zijn aangepakt met onderzoek op eigen initiatief.¹ Hetzelfde geldt voor de problemen met de afwikkeling van de huursubsidie bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.² De combinatie van afspraken met bestuursorganen en een onderzoek op eigen initiatief zorgt er op de korte termijn voor dat individuele burgers snel geholpen worden. Op de lange termijn voorkomt deze aanpak een stuwmeer aan zaken.

In 2006 zijn 14 910 zaken afgehandeld. Hiervan is 64% doorverwezen naar andere instanties of buiten behandeling gebleven, omdat de Nationale ombudsman niet bevoegd was. In vergelijking met 2005 is dit percentage teruggelopen; in 2005 betrof het namelijk 72,6% van het totaal. Er zijn gemiddeld 33 dagen nodig om deze zaken af te handelen. Van de resterende 5 401 zaken kon het overgrote deel worden afgehandeld met een interventie, namelijk 4 281 zaken. Bij een interventie treedt de Nationale ombudsman in direct contact met het betrokken bestuursorgaan om te bekijken of het probleem van de burger kan worden opgelost. De doorlooptijd van interventiezaken was in 2006 gemiddeld 58 dagen tegenover 84 in 2005.

In 2006 zijn 393 rapporten uitgebracht naar aanleiding van verzoekschriften. De doorlooptijd van deze zaken was veertien maanden (tegenover ruim dertien maanden in 2005). Deze gemiddelde stijging is deels te verklaren door de energie die de organisatie heeft gestoken in het vóórblijven van de achterstanden als geheel. Tot slot zijn er dit jaar zeven rapporten verschenen op basis van onderzoek op eigen initiatief, tegenover twee in 2005.

¹ 2006/191 Uitvoering Ziektewet door het UWV en 2006/395 Van aanslag naar toeslag.

² 2006/396 Van huursubsidie naar huurtoeslag.

Tabel I Overzicht tien jaar behandelde verzoekschriften in aantallen en percentages

	Totaal behandeld		Buiten bevoegdheid ¹⁾		Niet in onderzoek ²⁾		Rapporten		Tussentijds afgedaan ³⁾	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
1997	7.380		1.920	26,0	3.609	48,9	619	8,4	1.232	16,7
1998	8.299		1.597	19,2	3.495	42,1	601	7,2	2.606	31,4
1999	7.412		1.534	20,7	2.989	40,3	534	7,2	2.355	31,8
2000	8.172		1.654	20,2	3.424	41,9	379	4,7	2.715	33,2
2001	9.060		1.902	21,0	4.431	48,9	406	4,5	2.321	25,6
2002	10.363		1.677	16,1	5.788	55,9	413	4,0	2.485	24,0
2003	10.214		1.628	16,0	5.836	57,1	507	5,0	2.243	21,9
2004	11.347		1.688	14,9	6.597	58,1	506	4,5	2.556	22,5
2005	11.451		1.678	14,6	6.640	58,0	421	3,7	2.712	23,7
2006	14.910		1.717	11,5	7.792	52,3	400	2,7	5.000	33,5

¹⁾ Buiten bevoegdheid Nationale ombudsman.

²⁾ Binnen bevoegdheid, maar niet in onderzoek genomen.

³⁾ Tussentijds afgedaan via interventie of via herkansing (herkansing sinds 2002).

Korte toelichting:

Uit bovenstaande tabel valt af te lezen dat het aantal verzoekschriften dat jaarlijks behandeld wordt in tien jaar tijd is verdubbeld: van 7.380 in 1997 naar 14.910 in 2006. In deze periode van tien jaar heeft het aandeel van de in onderzoek genomen verzoekschriften ten opzichte van het (overgrote) deel waarbij dat niet het geval is geschommeld tussen 25% (in 1997) en 39% (in 1999). In 2006 is het aandeel verzoekschriften dat daadwerkelijk in onderzoek kan worden opgenomen weer opgelopen naar 36%. In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van de interventiemethode.

1. Inleiding

Naast de website *Last van de overheid* bestaat de website *Last van de burger*. Beide websites zouden symbool kunnen staan voor het huidige publieke debat over de verhouding tussen de burger en de overheid. Hebben de burger en de overheid over en weer last van elkaar? Deze discussie wordt soms zelfs wat kregelig gevoerd. Er zijn teveel regels, er zijn teveel tegenstrijdige regels en er wordt teveel gedoogd. «Regel is regel» is in het politieke en maatschappelijke debat een aansprekend thema. Ook de administratieve lasten zijn te hoog en er zijn teveel formulieren, die bovendien vaak onbegrijpelijk zijn.

De overheid verwacht steeds meer inzet van de burger, al dan niet onder de noemer van de *civil society* of het maatschappelijk middenveld. De burger wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid; de burger mag niet achteroverleunen en afwachten wat de overheid allemaal voor de burger doet. Soms wordt de burger zelfs als «verwend» weggezet. De burger moet keuzes gaan maken, waar tot voor kort geen keuzes mogelijk waren.

De burger is van zijn kant ontevreden over de overheid: volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is het vertrouwen sinds 2000 gedaald tot een niveau onder de 40%. Volgens de opinieonderzoekwebsite 21minuten.nl vindt slechts 6% van de bevolking dat politici goed contact hebben met de bevolking en naar de bevolking luisteren.

Op de website *Last van de burger*, een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, worden met enige humor adviezen gegeven hoe (lastige) burgers afgepoeierd kunnen worden. Wie wat dieper ingaat op de op deze website genoemde tien meest bruikbare methoden om burgers af te poeieren, zal hierin de oorsprong van veel van de oordelen van de Nationale ombudsman herkennen: geen antwoord, geen serieus antwoord, fout of te laat antwoord. Het gaat dan dus niet om lastige burgers, maar om de overheid die de burger niet ziet staan (de website van de Nationale ombudsman levert honderden illustraties van dit probleem). *Last van de burger* is geen succes geworden. Bestuursorganen én individuele ambtenaren blijken burgers in de praktijk van alledag niet zo lastig te vinden. Als de burger lastig is, luidt de boodschap, dan is er veelal ook iets mis met de dienstverlening. Als het om kritiek op de dienstbaarheid van de overheid gaat, heeft de burger kennelijk een punt. Dit neemt overigens niet weg dat burgers zich soms misdragen, dat zijn echter uitzonderingen.

Tegenwoordig wordt het marktmechanisme en «de tucht van de markt» gezien als remedie tegen het gebrek aan dienstbaarheid en de daarmee samenhangende aderverkalking van de overheid. Onze overheid is als een oud lichaam waarin het vet zich heeft opgehoopt, de doorstroming gehinderd wordt en ze te weinig prikkels ervaart. De overheid moet afvallen en duizenden (beleids)ambtenaren zouden overbodig zijn. De overheid heeft teveel regels gemaakt en in dit woud van regels moet worden gekapt. Er zijn teveel administratieve lasten en die zouden teruggedrongen moeten worden. Overheden worden omgevormd tot baten-lastendiensten waardoor het marktmechanisme vat krijgt op deze organisaties. Overheden worden meer en meer met elkaar vergeleken, al dan niet via kengetallen of een benchmark.

De nadruk komt te liggen op de prestaties en de prestatieverbetering. Prestaties worden vertaald in contracten die een afrekening op resultaten mogelijk maken. De cruciale vraag is of dit echt de juiste weg is om de overheid dienstbaarder te maken aan de burger.

Naast Last van de overheid zijn er nog veel meer initiatieven die betrekking hebben op de verhouding overheid en burger, zoals Nationale Conventie, Programma Andere overheid, Administratieve Lastenverlichting Burgers, Bruikbare rechtsorde, Good governance, de Burgerservicecode, de Rijksbrede Benchmark Groep en de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Bij de vele symposia en congressen die bestuursorganen intern dan wel extern organiseren staan klanttevredenheid en klantvriendelijkheid steeds hoog op de agenda, dat lijkt de remedie te zijn tegen ontevreden burgers.

De Nationale ombudsman is vaak te gast bij deze initiatieven. De bedenkers en organisatoren komen regelmatig langs op het kantoor van de Nationale ombudsman om te reflecteren op hun missie en taak. Het verhaal van de Nationale ombudsman geeft kennelijk antwoord op de vraag hoe de overheid voor de burger minder lastig kan zijn en een wat vriendelijker gezicht kan krijgen.

2. Klanttevredenheid

Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman is klanttevredenheid een te oppervlakkige benadering van de verhouding tussen de overheid en de burger. Waarom zou het van belang zijn dat de burger tevreden is als consument van wat de overheid zoal te bieden heeft? De burger is geen klant van de overheid, maar burger van ons land en de overheid is meer dan een warenhuis. Burgerschap en de positie van de mens in de moderne samenleving zijn ingewikkelde onderwerpen waarop gereflecteerd moet worden en waarover discussie noodzakelijk is. Vanzelfsprekend is dat niet. De discussie over Europees burgerschap is nog maar net op gang gekomen en al gestokt vanwege de problemen rond de Europese constitutie. Op Europees niveau lukt het kennelijk nog niet om een inhoudsvolle relatie tussen de burger en de overheid te realiseren. Op nationaal niveau wel?

De burger heeft rechten en plichten en het zijn van burger vormt de grondslag voor de moderne samenleving. Zonder burger en burgerschap geen samenleving. Zonder burger geen overheid.

De moderne samenleving is niet eenvoudig en een hiërarchie met burgers als onderdanen, maar complex en met een netwerkstructuur waarin naast overheden ook burgers, instellingen en bedrijven een essentiële rol vervullen. De samenleving is dynamisch, soms op het hyperactieve af en in deze tijd van snelle communicatiemogelijkheden wordt communicatie nog meer een cruciale functie van het samenleven als zodanig. Voor veel burgers geldt: «Ik bel, dus ik ben». De burger functioneert in een complexe, internationale, dynamische en op communicatie gebaseerde samenleving.

«De overheid» bestaat wel als fictie maar niet in de werkelijkheid, omdat een veelvoudig en vertakt complex aan bestuursorganen de publieke zaak behartigt. Bovendien vindt de normering en aansturing van deze bestuursorganen plaats vanuit verschillende niveaus: lokaal, regionaal, nationaal, Europees en internationaal. Het is steeds moeilijker om overzicht over dit complex te krijgen. De burger ervaart de overheid bovendien in steeds weer andere rollen: in de zorg, in het onderwijs, bij het wonen, het werken, in de openbare fysieke ruimte of de virtuele ruimte op internet. Bij deze confrontaties met de overheid gaat het, meer dan om klanttevredenheid, vooral om de basisfunctie van het samenleven: vertrouwen.³

De relatie tussen overheid en burger is namelijk primair een vertrouwensrelatie. Reflectie op een zinvolle verhouding tussen burger en overheid is een reflectie op de vraag hoe het vertrouwen van de burger in de overheid

³ *De Sociale staat van Nederland*, SCP, Den Haag 2005; H. Prast, R. Mosch en W. F. van Raaij, *Vertrouwen. Cement van de Samenleving en Aanjager van de Economie*, De Nederlandsche Bank/Universiteit van Tilburg, november 2005; A. Korsten en P. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen*, in samenwerking met ROB, Elsevier Overheid, Den Haag 2006.

beter ontwikkeld kan worden. Deze vraag geeft de dynamiek aan van de huidige samenleving: vertrouwen in de overheid vormt geen vaststaand gegeven meer. Het kan zijn dat in vroegere tijden instituties en autoriteit als vanzelf vertrouwen inboezemden, in deze tijd is vertrouwen een gradueel verschijnsel. Oorzaak daarvan is de modernisering, de secularisering, de individualisering en postmodernisering van de samenleving. Individueel welzijn, persoonlijke autonomie en zelfontplooiing staan voor steeds meer mensen in het centrum van de aandacht.

Vertrouwen is geen uitgangspunt meer en er is een maatschappelijk vertrouwensklimaat met een eigen dynamiek. «Het vertrouwen van de burger in de overheid is nog nooit zo laag geweest» vormt een herkenbaar nieuwsitem. Het SCP heeft geconstateerd dat sinds 2002 het oordeel over de overheid teruggedaan is van ruim 60% naar minder dan 40% in 2004⁴. Motivaction peilde herfst 2006 dat slechts 41% van de bevolking vertrouwen heeft in de overheid en de politiek. Volgens de website 21minuten.nl steunt slechts een kwart van de bevolking het beleid van de regering, hetgeen een stijging is ten opzichte van de 13% die begin 2005 gemeten werd. Een magere 11% van de bevolking vindt dat de overheid hen voldoende betreft bij de beleidsvorming. En slechts 15% vindt dat de overheid maatregelen op een goede manier uitvoert. Hoe het vertrouwen in de overheid te versterken?

3. De productie van vertrouwen?

«De productie van vertrouwen» klinkt wel aardig in een tijd van marktdenken, maar vertrouwen is geen «product». Vertrouwen is het resultaat van een ingewikkeld maatschappelijk proces met vele variabelen, waarbij naast rationele ook emotionele factoren van belang zijn. Het is daarom maar de vraag of vertrouwen zo eenvoudig «meetbaar» is als de verschillende peilingen suggereren.

Desondanks staat vertrouwen in het centrum van de aandacht, bijvoorbeeld bij het kabinet-Balkenende II dat onder het motto «herstel van vertrouwen» aantrad. En worden er op basis van peilingen uitspraken gedaan over het vertrouwen van de burger, onder ander door de regering die dat jaarlijks laat meten en middels de Eurobarometer als maatstaf voor maatschappelijke ontwikkelingen in Europa. Ook het SCP en Motivaction doen zoals hiervoor bleek periodiek metingen naar vertrouwen in de overheid. Afgaande op deze laatst genoemde metingen is het vertrouwen van de Nederlandse burger in de regering achteruit gegaan, maar in verhouding tot andere Europese landen is het vertrouwen nog steeds hoog. Hierbij blijft staan dat het veronderstelde of gemeten vertrouwen in de regering of het regeringsbeleid wel een wat abstracte en algemene notie is.

Voor de resultaten van het werk van de Nationale ombudsman vormt het vertrouwen in «de regering» of «het regeringsbeleid» ook een onvoldoende concreet aanknopingspunt. De Nationale ombudsman is bevoegd onderzoek te doen naar gedragingen van zo'n vijfhonderd bestuursorganen, waarvan ruim de helft gemeenten. Het klachtenpatroon over deze bestuursorganen zegt iets over het wel en wee van bepaalde beleidsterreinen en overheidsdiensten. En wanneer er over een bepaald bestuursorgaan veel klachten zijn dan heeft dat een negatieve invloed op het vertrouwen in dat bestuursorgaan. Maar dit blijkt ook door te werken op het gevoel van vertrouwen in de regering als zodanig. Dat is bijvoorbeeld uit het volgende af te leiden.

Uit het onderzoek in 2006 van de Nationale ombudsman blijkt dat de zorg tot verschillende klachtpatronen leidde. In de eerste plaats over de uitvoering van de Zorgtoeslag door de Belastingdienst.⁵ In de tweede plaats over de zorgverzekering van ouderen in het buitenland door het

⁴ J. Becker en P. Dekker, «Beeld van beleid en politiek», in: *SCP. De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag 2005, p. 328–362.

⁵ 2006/395.

CVZ⁶ en ook procedures over de indicatiestelling in de zorg bij het CIZ vormden een probleem.⁷ Deze klachtpatronen corresponderen met de notering van de informatievoorziening over het nieuwe zorgstelsel in de top tien van suggesties van burgers over een beter Nederland.⁸ Het nieuwe zorgstelsel heeft tot veel onzekerheid bij burgers geleid en ook rond andere zorgonderwerpen worden aanzienlijke problemen gesignaleerd.⁹ Het kabinet heeft zich met de wijzigingen in de zorg willen profileren, maar het gevoerde beleid heeft in 2006 tot veel klachten geleid. Nu blijkt uit onderzoek dat het vertrouwen in de overheid voor een belangrijk deel samenhangt met het gevoerde beleid en het imago van de politiek.¹⁰ Dus kan worden gezegd dat de klachtpatronen die de Nationale ombudsman waarneemt een meer concrete indicator vormen voor vertrouwen in de overheid.

Een bevestiging kan daarnaast ook gevonden worden in een vergelijking tussen de klachtpatronen bij de bestuursorganen van de rijksoverheid in vergelijking tot de gemeentelijke overheden. Naar verhouding zijn de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt over de gemeenten veel geringer in omvang dan die over de rijksoverheid. Dat komt natuurlijk omdat de taken verschillen, maar als het bijvoorbeeld gaat om de sociale diensten in vergelijking tot het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), dan valt op dat het UWV naar verhouding veel meer klachten genereert. Een belangrijke reden voor de geringere hoeveelheid klachten op gemeentelijk niveau is dat de lijnen naar de gemeenteraad vaak kort zijn en de directe druk op bestuurders groter is. Veel taken van de gemeente staan ook dicht bij het dagelijkse leven van de burger.¹¹ Minder klachten over gemeenten blijkt ook te corresponderen met een gemeten groter vertrouwen van burgers in de gemeentelijke overheid dan in de rijksoverheid.¹²

Onderzoek wijst uit dat met het wegvallen van de oude zekerheden in de – verzuilde – samenleving ook de oriëntatie van mensen verandert. In een meer postmodernistische maatschappijopvatting zijn de prestaties van de overheid belangrijk. Burgers verwachten niet meer en niet minder dan een professioneel handelende overheid. Het gaat steeds meer om de vraag of de overheid bijdraagt aan individueel welzijn of een persoonlijke ontplooiing juist in de weg staat.¹³ Het zou een misvatting zijn om deze gewijzigde oriëntatie af te doen als een tendens in de richting van een veeleisende opstelling van burgers als klanten in de richting van de overheid.

De burger accepteert steeds minder lijdzaam slechte prestaties van de overheid en haar gebrek aan professionaliteit. Het is veelzeggend dat slechts 15% van de bevolking vindt dat de overheid maatregelen op een goede manier uitvoert. Ook de meldingen op de website Last van de overheid hebben als opmerkelijke uitkomst dat het niet de regels zijn die hinderen, maar vooral de wijze van uitvoeren. Slechte uitvoering legt kennelijk druk op het vertrouwen in de overheid.

Kortom, vertrouwen van de burger in de overheid vormt een cruciale factor bij het waarden van de verhouding tussen overheid en burger. Een indicator voor dat vertrouwen vormt het klachtpatroon: veel klachten wijzen op minder vertrouwen in – dat deel – van de overheid waar de klachten zich op richten. Als het gaat om «de productie van vertrouwen», dan is de volgende oplossing snel gevonden: zorg dat er zo min mogelijk klachten komen. Deze opdracht zal de komende jaren waarschijnlijk aan betekenis winnen.

⁶ 2006/300.

⁷ 2006/370.

⁸ Motivaction, *Maatschappelijke Barometer, Programma van het Volk, meting 3: De verzorgingsstaat*, Amsterdam, oktober 2006.

⁹ Zie ook Herman Vuijsje, «Gesjochten in Nederland», *NRC Opinie en Debat* van 16 december 2006, dat een sterke impressie geeft van de relatie tussen klachten en vertrouwen in het zorgstelsel.

¹⁰ P. de Goede en A. Korsten, «Bouwen aan vertrouwen: vragen en antwoorden», in: A. Korsten en P. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen*, in samenwerking met ROB, Elsevier Overheid, Den Haag 2006, p. 9 e.v.

¹¹ Deze waarnemingen berusten mede op het overleg met gemeenten in het kader van het Burgerbrievenonderzoek gemeenten dat in 2006 is gestart en dat begin 2007 openbaar is geworden en op werkbezoeken en -contacten van de Nationale ombudsman met gemeenten.

¹² VNG, *Beeld van de burger*, Den Haag 2005.

¹³ L. Halman, «De politiek vertrouwen? Waarom zou je?», in: A. Korsten en P. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen*, in samenwerking met ROB, Elsevier Overheid, Den Haag 2006, p. 79 e.v. Opmerkelijk is dat ook burgers die in het maatschappelijk middenveld initiatieven nemen de overheden waarmee ze te maken hebben beoordelen: staat de overheid de ontplooiing van burgerinitiatieven in de weg? Zie M. Huurkamp, E. Tonkers en J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt, een onderzoek naar burgerinitiatieven*, UvA, Amsterdam 2006.

4. Wat is vertrouwen?

Eerder werd geconstateerd dat vertrouwen het resultaat is van een ingewikkeld maatschappelijk proces met vele variabelen. In het dagelijkse spraakgebruik heeft vertrouwen heel verschillende betekenissen: berekenbaarheid of voorspelbaarheid (je mag erop vertrouwen dat als je een zorgtoeslag tijdig aanvraagt je die ook tijdig bijgeschreven krijgt op je rekening) en veronderstelde betrouwbaarheid (in de zin van *trust-worthiness*, niet *reliability*) en eerlijkheid (je mag erop vertrouwen dat iemand zijn afspraken nakomt, je niet bedriegt), en geloof in de vermogens en goede bedoelingen van een ander (je vertrouwen in iemand stellen).¹⁴

Voor de Nationale ombudsman zijn niet alle vormen van vertrouwen in de overheid steeds in dezelfde mate relevant. Bij veel overheidsfuncties is het vertrouwen stellen in een bepaalde persoon niet erg relevant, omdat het om een grote bestuurlijke organisatie gaat die geen gezicht heeft. Het gedrag van een keuringsarts van het UWV is echter wel persoonlijk. En als het om de politie gaat of om het Openbaar Ministerie dan blijkt het geloof in de goede bedoelingen en de vermogens van de in concrete gevallen optredende functionarissen wel van belang. Doch afgezien hiervan vormt voor veel klachten die bij de Nationale ombudsman binnenkomen de berekenbaarheid en voorspelbaarheid van het functioneren van bestuursorganen zoals de Belastingdienst, het UWV, de Sociale verzekeringsbank (SVB) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een belangrijk aandachtspunt. De meest voorkomende klacht over bestuursorganen luidt jaar in jaar uit: geen of te laat antwoord op een verzoek om informatie, op een aanvraag of een gevraagde wijziging in iets. Een tweede veel voorkomende klacht betreft de vraag of het bestuursorgaan wel zorgvuldig omgaat met informatie. Ook deze klacht raakt het vertrouwen in de overheid.

Eerlijkheid van bestuursorganen in hun omgang met de burgers vormt een belangrijk punt. Het werkterrein van de Nationale ombudsman betreft de behoorlijkheid, in de betekenis van behoorlijk bestuur, behoorlijke omgang van bestuursorganen met burgers. Deze term behoorlijkheid is een vakterm die burgers zelden zelf zullen hanteren. Voor burgers gaat het erom dat ze netjes behandeld zijn, dat ze serieus genomen worden en vooral dat ze eerlijk behandeld worden.¹⁵ Als het om deze vormen van behoorlijkheid gaat, dan is moeilijk voorstelbaar dat de burger te veeleisend zou kunnen zijn. In die zin is het ook begrijpelijk dat de website Last van de burger wegens gebrek aan succes beter opgeheven kan worden. Alle bestuursorganen en vrijwel alle ambtenaren die werken voor bestuursorganen zijn ervan overtuigd dat de burger mag verlangen eerlijk en behoorlijk behandeld te worden, omdat dit geen veeleisende wens is. Bovendien gaat het bij deze behoorlijkheid om vormen van procedurele rechtvaardigheid, die wezenlijk zijn voor de legitimatie van het overheids-handelen en daarmee voor het vertrouwen in de overheid. Internationaal onderzoek wijst uit dat mensen er veel waarde aan hechten om op een reële wijze gehoord te worden, met waardigheid en respect behandeld te worden en dit alles vooral uit relationele motieven en niet alleen om maar hun zin te krijgen en er zakelijk beter van te worden.¹⁶

De nadruk die de Nationale ombudsman legt op behoorlijkheid onderscheidt hem ook van de rechter. De rechter toetst op rechtmatigheid van het bestuurshandelen, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als rechtsnormen. De rechter zal een burger die niet netjes behandeld is vaak met lege handen naar huis moeten sturen: beroep ongegrond, omdat onbehoorlijk handelen vaak niet onrechtmatig is. Bij de bezwarencommissie of in de rechtszaal klinkt dan vaak vergoe-

¹⁴ P. Dekker, «Individuele achtergronden van ontbrekend vertrouwen in de regering», in: A. Korsten en P. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen*, in samenwerking met ROB, Elsevier Overheid, Den Haag 2006, p. 45 e.v. geeft de analyse van het begrip vertrouwen over betrouwbaarheid, eerlijkheid en geloof.

¹⁵ K. van den Bos, «Wat is eerlijk? De sociale psychologie van waargenomen rechtvaardigheid», *De Psycholoog*, april 2002, p. 177 e.v.

¹⁶ R. J. MacCoun, «Voice, Control, and Belonging: The Double-Edged Sword of procedural Fairness», *Annual Review of Law and Social Science*, 2005, 1: 171–201.

lijkend «dit verdient geen schoonheidsprijs!». De uitkomst van de rechtszaak is dan al duidelijk: bezwaar of beroep ongegrond. Daarbij kan onderbelicht blijven dat de burger weinig vertrouwen heeft in een bestuursorgaan dat hem of haar op deze wijze behandeld heeft.

De door de rechter toegepaste algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen een naar zijn aard beperkte codificatie (bijvoorbeeld in de Algemene wet bestuursrecht) en kristallisatie van de behoorlijkheid als zodanig. Deze behoorlijkheid is geen juridisch, maar eerder een ethisch fenomeen. De behoorlijkhedenormen zoals de Nationale ombudsman die ontwikkeld heeft en toepast vormen een gedragscode voor het openbaar bestuur. Hierin is het vertrouwen van de burger in het bestuursorgaan juist wel een aandachtspunt.

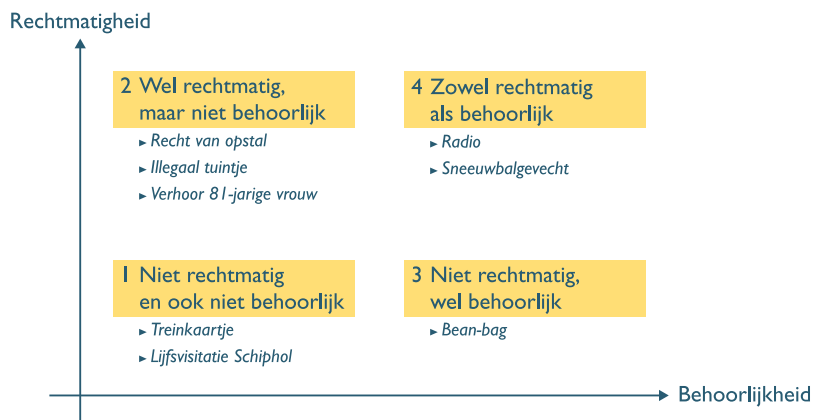
5. De verhouding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid

In het Verslag van de Nationale ombudsman over 2005 is de basis gelegd voor een verkenning van de verhouding tussen enerzijds rechtmatigheid en anderzijds de behoorlijkheid in de beoordeling van gedragingen van bestuursorganen door de Nationale ombudsman. Rechtmatigheid en behoorlijkheid zijn benaderd als twee verschillende dimensies van het overheidshandelen. De stelling luidt: het gaat er niet alleen om dat de overheid rechtmatig handelt («regel is regel»), maar dat dat handelen ook behoorlijk is. En verder doorredenerend is het mogelijk dat bepaald handelen:

1. niet rechtmatig en ook niet behoorlijk is;
2. wel rechtmatig, maar niet behoorlijk is;
3. niet rechtmatig is, maar wel behoorlijk; en
4. zowel rechtmatig als behoorlijk is.

Deze vier situaties kunnen ondergebracht worden in het Ombudskwadrant (figuur 1).

Figuur 1 Het Ombudskwadrant



De begrippen rechtmatigheid en behoorlijkheid zijn niet van gelijke aard. «Een beetje onrechtmatig» is geen reële kwalificatie, terwijl «een beetje onbehoorlijk» wel aannemelijk is. Anders gezegd, rechtmatigheid heeft – mede onder invloed van de rechtspraak – een absoluut karakter. Zwart/wit: een gedraging is hetzij rechtmatig, hetzij onrechtmatig. Dit hangt ook samen met het feit dat rechtmatig/onrechtmatig vaak betrekking heeft op besluiten die naar het oordeel van de rechter al dan niet in

stand kunnen blijven. Het beoordelingsschema behoorlijk/niet-behoorlijk heeft echter een gradueel karakter met vele grijstinten. Het gaat dan niet om bestuursbesluiten, maar om het gedrag van een bestuursorgaan dat eventueel in een besluit zijn vastlegging krijgt. Bestuursorganen kunnen zich in meerdere of mindere mate behoorlijk gedragen. Er zijn situaties waarin een bepaald bestuursorgaan de kans heeft om bijvoorbeeld erg behoorlijk te handelen.

Iemand vraagt een vergunning aan, maar die vergunning moet worden afgewezen omdat niet aan de voorwaarden voor toewijzing is voldaan. Als de aanvraag aangepast zou worden, dan zou een toewijzing mogelijk zijn. Vanuit rechtmatigheid geredeneerd zou volstaan kunnen worden met de afwijzing: «deze aanvraag kunnen wij niet honoreren». Als een vertegenwoordig(st)er van het bestuursorgaan de aanvrager echter opbelt en het probleem uitlegt om er vervolgens voor te zorgen dat er een aangepaste aanvraag komt, dan is dat een dienstbare behandeling die de burger alleen maar kan waarderen. En deze burger zal (meer) vertrouwen krijgen in dit bestuursorgaan. In veel gevallen in de dagelijkse bestuurspraktijk wordt volstaan met een simpele afwijzing.¹⁷

Soms komt het gedrag van een bestuursorgaan erg onbehoorlijk over.

Een vrouw met een chronische spierziekte procedeert meer dan een jaar over haar recht op zorg. Uiteindelijk krijgt zij gelijk en ontvangt zij ten lange leste een positieve beslissing op haar aanvraag van zorg. Omdat zij echter in het verleden feitelijk geen zorg heeft gehad wordt het toegekende persoonsgebonden budget direct weer ingetrokken omdat zij die zorg niet met terugwerkende kracht kan realiseren. Volgens de juridische rationaliteit klopt deze benadering wel. Het bestuursorgaan heeft zich niet afgevraagd hoe dit gedrag op deze burger overkwam.¹⁸

De verhouding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid en de vier velden van het Ombudskwadrant kunnen aan de hand van voorbeelden uit de praktijk van de Nationale ombudsman worden geïllustreerd.

Niet rechtmatig en ook niet behoorlijk

Treinkaartje

Een Nederlandse vrouw, werkzaam in New York, wordt in de trein naar Schiphol gevraagd om haar plaatsbewijs. Zij vertelt dat zij een e-ticket heeft, dat als plaatsbewijs geldt. Op de vraag van de hoofdconductor om dit e-ticket te tonen opent zij haar laptop en laat de e-mail van de KLM zien. De conducteur wil echter het e-ticket zelf in de bijlage van de e-mail zien. Het openen van de bijlage lukt niet. Daarop concludeert de hoofdconductor dat de vrouw geen geldig plaatsbewijs heeft. Er ontstaat een woordenwisseling en uiteindelijk schakelt de conducteur de spoorwegpolitie in, die haar op Schiphol opwacht. Daar wordt de vrouw ingerekend en geboeid over Schiphol Plaza voortgetrokken op weg naar een politiecel. (Rapport 2006/56)

Rechtmatigheidsoordeel: het boeien en voorttrekken van de vrouw door twee spoorwegpolitieagenten vormt gelet op het vrij tengere postuur van de vrouw een onrechtmatige inbreuk op de integriteit van haar lichaam. Behoorlijkheidsoordeel: van professionals mag verwacht worden dat deze de-escalerend en proportioneel optreden.

Lijfsvisitatie Schiphol

Een zwangere vrouw komt met haar man en tweejarig zoonnetje vanuit Paramaribo aan op Schiphol. Bij de 100%-controle op drugs moet zij zich van de douane in aanwezigheid van haar zoonnetje ontkleden en wordt zij in de holten van haar lichaam geschoond. Zij ervaart deze behandeling als vernederend. (Rapport 2006/230)

¹⁷ Zie voor voorbeelden de paragraaf De relatie tussen burger en overheid.

¹⁸ Dit voorbeeld is opgenomen in het *Rapport Geen zicht op zorg*, 2006/370.

Rechtmatigheidsoordeel: er is geen wettelijke basis voor het schouwen door de douane. (Rapport 2006/001)

Behoorlijkheidsoordeel: het is onbehoorlijk dat de vrouw zich in aanwezigheid van haar zoontje moest uitkleden.

Wel rechtmatig, maar niet behoorlijk

Recht van opstal

Een cafetariahouder wordt ermee geconfronteerd dat de gemeente de grond waarop zijn cafetaria al jarenlang staat – en waarvoor hij zelfs OZB betaalt – verkoopt aan een hotelbedrijf. De cafetariahouder heeft geen recht van opstal. De eigendom van de cafetaria gaat over in handen van het hotelbedrijf zonder dat de cafetariahouder enige rechten heeft. De gemeente gaat geen overleg aan en volstaat met de constatering dat zij de eigenaar van de grond is.

Rechtmatigheidsoordeel: het staat de gemeente vrij om met haar eigendommen te doen wat in haar belang is.

Behoorlijkheidsoordeel: het niet aangaan van overleg is niet behoorlijk.

Illegaal tuintje

Een burger krijgt een brief van de gemeente waarin hij gesommeerd wordt om het stukje gemeentegrond achter zijn tuin dat hij sinds 1979 in gebruik had, binnen veertien dagen te ontruimen en in de oude staat te herstellen. In reactie op een brief van de tuineigenaar antwoordt B&W: «Een discussie hierover willen we als eigenaar van de grond niet voeren (...)».

Rechtmatigheidsoordeel: het staat de gemeente vrij om met haar eigendommen te doen wat in het belang van de gemeente is.

Behoorlijkheidsoordeel: het niet aangaan van overleg is niet behoorlijk en de stijl van communiceren is conflictopwekkend. Bij een beleidswijziging als deze is redelijk overleg noodzakelijk. Een korte termijn van veertien dagen, die niet reëel werd gemeend, heeft slechts intimiderende betekenis.

Verhoor van een 81-jarige vrouw

De SVB verdenkt een 81-jarige vrouw van AOW-fraude. De vrouw wordt in het kader van het onderzoek vijf uur onafgebroken aan de tand gevoeld. De wettelijke termijn voor een dergelijk verhoor is zes uur. (Rapport 2006/322)

Rechtmatigheidsoordeel: het is wettelijk toegestaan om een verdachte zes uur te horen.

Behoorlijkheidsoordeel: bij het horen van een verdachte moet rekening gehouden worden met de leeftijd.

Niet rechtmatig, wel behoorlijk

Bean-bag

Bij de arrestatie van een vuurgevaarlijk persoon maakt het arrestatieteam gebruik van een *bean-bag*. Dit is een stoffen zakje van ongeveer 5x5 cm, gevuld met hagelkorreltjes dat wordt afgeschoten met een vuurwapen. De *bean-bag* dringt niet in het lichaam door, maar is qua uitwerking te vergelijken met de stoot van een professionele bokser. Het gebruik van deze munitie was (nog) niet wettelijk geregeld. (Rapport 2006/247)

Rechtmatigheidsoordeel: deze munitie was op dat moment wettelijk (nog) niet toegestaan en het gebruik ervan door het arrestatieteam was dus onrechtmatig.

Behoorlijkheidsoordeel: als de politie niet had gekozen voor de bean-bag had de politie met scherpe munitie mogen schieten. Gelet op de proportionaliteit vormt de keuze voor de bean-bag een behoorlijke keuze.

Zowel rechtmatig als behoorlijk

Radio

Een bedlegerige vrouw heeft geen ontvangst van Radio 2 op haar slaapkamer. Het Agentschap Telecom raadt haar herhaalde malen aan om een bepaald soort radio aan te schaffen. De aanschaf hiervan lost het probleem niet op. Onderzoek van de Nationale ombudsman wijst uit dat «landelijke dekking» niet betekent dat burgers radiozenders ook overal kunnen ontvangen. Gedurende het onderzoek blijkt dat een digitale radio uitkomst biedt. De vrouw verzoekt het Ministerie van Economische Zaken (EZ) de kosten van de digitale radio te vergoeden, maar EZ wil hier niet op ingaan. De informatieverstrekking aan mevrouw heeft echter tekort geschoten en daarom doet de Nationale ombudsman de aanbeveling de kosten van de digitale radio te vergoeden. EZ kiest ervoor om de kosten van de radio's die niet werkten te vergoeden. (Rapport 2006/345)

Rechtmatigheidsoordeel: het feit dat deze vrouw geen ontvangst heeft van Radio 2 is niet onrechtmatig.

Behoorlijkheidsoordeel: het uit coulance aanbieden van een financiële tegemoetkoming schadevergoeding is behoorlijk.

Sneeuwbalgevecht

Na een melding dat jongeren vernielingen in de stad aanrichten, komt een politieauto toegesnel, die vervolgens wordt bekogeld door een sneeuwbal. De sneeuwbalgooiende jongen wordt aangehouden door de politie. De jongeren richten een spreekkoor aan met voor de politie grievende teksten. De jongeren dringen zich aan de politie op. De situatie wordt grimmig en de politie gebruikt pepperspray en de wapenstok. Uiteindelijk houdt de politie de jongeren aan en voert ze gelet op het geweldsrisico geboeid af. (Rapport 2006/165)

Rechtmatigheidsoordeel: het geweldgebruik was gegeven de situatie niet in strijd met de integriteit van het menselijke lichaam.

Behoorlijkheidsoordeel: de politie is vrij snel onder druk komen te staan van de groep jongens en heeft steeds proportioneel en daarmee behoorlijk gehandeld.

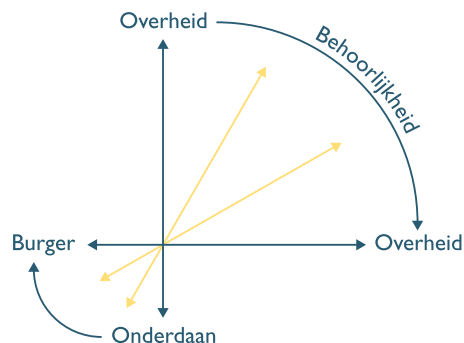
6. «Regel is regel» en conflictgedrag

Het in het verslag over 2005 ontwikkelde Ombudskwadrant is bij verschillende gelegenheden gepresenteerd en besproken.¹⁹ Bij die gelegenheden bleek het ontwikkelde model aan te spreken en bij te dragen aan het debat over de betekenis van behoorlijk bestuur. Ook in de toetsing van overheids-gedragingen in de dagelijkse praktijk van de ombudsman blijkt het Ombudskwadrant goed bruikbaar. Een belangrijke verdieping van het Ombudskwadrant kan worden verkregen door een verbinding te leggen met de achterliggende theorie. Het Ombudskwadrant brengt twee dimensies van het bestuurlijk handelen met elkaar in verbinding: de rechtmatigheid en de behoorlijkheid. Daarmee is aangegeven dat het voor burgers niet alleen van belang is dat een besluit of gedraging in zakelijk opzicht jegens hen rechtmatig is, maar ook dat ze respectvol, eerlijk en dus behoorlijk behandeld worden. In dit laatste schuilt de relationele kant van het overheidshandelen: de overheid handelt ten aanzien van een burger en bejegt de burger met zijn handelen op een bepaalde – positief of negatief – te waarderen wijze.

¹⁹ Onder meer bij de WRR-lezing over de lerende overheid en bij de Van Slingelandt-lezing voor de Vereniging voor Bestuurskunde «Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid», *Bestuurskunde*, 2007, nr. 1, p. 58–65)

In de dagelijkse praktijk van de beleidsuitvoering ligt veelal een eenzijdige nadruk op het zakelijke aspect van het handelen: de rechtmatigheid volgens «regel is regel». En bij die rechtmatigheidsreflex verliezen uitvoerders veelal de relationele kant van het gedrag van bestuursorganen ten opzichte van de burger uit het oog. Burgers willen dat zij serieus gehoord worden voordat een besluit genomen wordt en dat het besluit tijdig genomen wordt. Zij willen dat zorgvuldig met informatie wordt omgegaan en dat het besluit ook begrijpelijk is, en niet alleen volgens de eisen van de wet gemotiveerd. Deze behoorlijkheden aspecten raken niet de inhoud van het besluit, maar de manier waarop het besluit genomen wordt en erover gecommuniceerd wordt. Als bij besluitvorming voldoende aandacht aan de behoorlijkheid geschonken wordt dan komt het nemen van het besluit ook niet «verticaal» over in de zin van bevelend, maar meer horizontaal, als dienstverlenend. Als bestuursorganen op een behoorlijke wijze beslissen over de rechten en aanspraken van burgers dan aanvaarden zij die beslissingen veelal.

Figuur 2 De behoorlijkheid van het overheidshandelen



Figuur 2 De behoorlijkheid van het overheidshandelen draagt ertoe bij dat de verhouding tussen overheid en burger van verticaal in horizontaal verandert en de 'onderdaan' een rol als burger kan gaan spelen.

Het veel nadruk leggen op de zakelijke kant – de rechtmatigheid – en het verwaarlozen van de relationele kant – de behoorlijkheid – komt soms als onverschillig en arrogant, maar vaker nog als forcerend en zelfs als conflictopwekkend over. Als in de relatie tot een burger alléén maar de nadruk wordt gelegd op «regel is regel», dan leidt dat vaak tot negatieve reacties en soms zelfs tot heftige reacties. Een opmerkelijke illustratie uit 2006 vormt de reactie op de woorden van minister Verdonk in de zaak van het kamerlid Ayaan Hirschi Ali. Zonder te treden in de finesses van het parlementaire en publieke debat naar aanleiding van de uitspraak «regel is regel» van de minister, was duidelijk dat er een behoorlijheidsdimensie school in de beslissing van de minister om het paspoort op zo korte termijn in te trekken. De positie die minister Verdonk koos was wellicht rechtmatig, doch volgens velen niet behoorlijk. En dit niet-behoorlijk bracht de gemoederen behoorlijk in beweging. Uiteindelijk kon dit behoorlijheidsgebrek opgelost worden doordat met dezelfde hand die het paspoort ontnam het paspoort ook weer werd uitgereikt. Dit voorbeeld vormt een publieke demonstratie van de verhouding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid, vaak gaat het echter om kwesties die tussen de burger en individuele bestuursorganen en ambtenaren spelen.

Twee agenten bekeuren een vrouw die bij het bereiken van een parkeerplek kennelijk met haar auto over een fietspad is gereden. De vader van de vrouw wil de agenten een toelichting geven, maar deze aanvaardt dit niet en bijten hem «mond dicht!» toe. De vader voelt zich tekort gedaan en blijft verbaal aanhoudend. De verhouding escaleert, waarbij een agent de man een duw geeft en de man zich als reactie vanaf een afstand beledigend over de agenten uitlaat. Uiteindelijk werd hij liggend op de grond op ruwe wijze geboeid en vervolgens afgevoerd naar een politiecel. (Rapport 2006/348)

Ook in dit geval hoeft er weinig discussie te zijn over de rechtmatigheid: als iemand – om welke reden dan ook – met zijn auto over een fietspad rijdt mag de politie bekeuren. Deze burger wilde echter zijn verhaal doen en toen de agenten zich afsloten voor communicatie en zich op die wijze beriepen op «regel is regel» ontstond een conflict. Met de «regel is regel»-benadering handelde de politie niet professioneel, omdat de politie in dit soort situaties de-escalierend moet kunnen optreden. Even luisteren naar het verhaal van een burger had hier een positief effect kunnen hebben en was wel zo behoorlijk geweest.

7. Een andere aanpak

Maatschappelijk gezien is de overheid, zijn de honderden bestuursorganen die «de overheid» vormen en zijn de duizenden ambtenaren die voor die overheid optreden een bijzondere partij. De overheid stelt de regels en bepaalt hoe de uitvoering plaatsvindt. Slechts voor een fractie zijn de regels inhoudelijk bepaald door democratische instituties. Vaak gaat het om uitvoeringsregels en om al dan niet expliciet vastgesteld beleid. De overheid stelt niet alleen de regels, maar regelt ook het aanspreekpunt: de burger is voor dat wat de overheid biedt veelal volledig afhankelijk van dat ene bestuursorgaan en vaak zelfs van die ene ambtenaar. En in steeds meer situaties van die enkele door de computer aangemaakte brief, terwijl de overheid telefonisch nauwelijks te bereiken is. De burger moet de brief maar begrijpen en aanvaarden dat het bestuursorgaan of die ambtenaar juist gehandeld heeft.

De komst van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft – begrijpelijk – geleid tot een periode van grote aandacht voor het «regel is regel»-perspectief. Bestuursorganen en de toegewijde vakjuristen konden aan de hand van het nieuwe juridische kader de puntjes op de i gaan zetten. Dit heeft in de eerste jaren van de nieuwe Awb geleid tot een forse juridisering van het bestuursrecht. De behoorlijkheid van bestuur is vaak onderbelicht gebleven. Een duidelijke illustratie vormt de scheve verhouding tussen overheid en burger als het om termijnen gaat. Voor de burger geldt op basis van de Algemene wet bestuursrecht dat zelfs een seconde te laat echt te laat is, terwijl de termijnen voor bestuursorganen op basis van diezelfde Algemene wet bestuursrecht «van orde» zijn, en niet soms, maar vaak/structureel worden geschonden. Op die wijze verwordt het bestuursrecht tot een machtsmiddel van de overheid tegen de burger.

Als de overheid eenzijdig de nadruk legt op het rechtmatig handelen – «regel is regel» – dan eist de overheid een vorm van volgzzaamheid en inschikkelijkheid die niet meer passend is in de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen. De burger aanvaardt de overheid niet als een anonieme en autoritaire beslisser, maar verlangt dat het bevoegde bestuursorgaan op een reële wijze communiceert – en zo mogelijk persoonlijk – over dat wat de overheid van de burger verlangt of aan de burger te bieden heeft. De overheid is daarom naast het «regel is regel»-perspectief genoodzaakt om steeds ook aandacht te besteden aan de behoorlijkheid, aan de wijze waarop burgers bejegend worden. Dit is

geen luxe die bij wijze van klantgerichtheid geleverd wordt. Het is een kwestie van professionaliteit. In veel gevallen blijkt goede bejegening zelfs de sleutel tot het oplossen van een gerezen probleem.

Een illustratie vormt de bezwarenprocedure. In Nederland worden jaarlijks honderdduizenden bezwarenprocedures gevoerd en de kosten van deze procedures in geld uitgedrukt zijn aanzienlijk. Ze vormen ook een negatieve last voor het bestuursorgaan en de betrokken burger. Zo bezien is de maatschappelijke meerwaarde van een bezwarenprocedure gering. In de bezwarenprocedure staat de vraag naar de rechtmatigheid van het overheidsbesluit centraal: het «regel is regel»-perspectief. De Algemene wet bestuursrecht regelt de bezwarenprocedure van stap tot stap: ook «regel is regel». Kan het anders? Tijdens de bezwarenprocedure zouden partijen ook om de tafel kunnen gaan zitten om het gerezen probleem op te lossen en om op die wijze gestalte te geven aan de rechtmatigheid én behoorlijkheid. De setting die echter in de praktijk vaak gekozen wordt is die van een «zitting» met partijen, pleidooien, verweerschriften en verslagen en als bekend kan dat allemaal lang, erg lang duren. Inmiddels is er zelfs initiatiefwetgeving om een boete in te voeren voor bestuursorganen die te traag beslissen op bezwaar. Dit alles past in het denkschema «regel is regel», immers, wettelijke termijnen zijn wettelijke termijnen.

Verskillende bestuursorganen proberen de «regel is regel»-aanpak inmiddels om te zetten in een meer probleemoplossende benadering. In de praktijk blijkt die aanpak namelijk zeer succesvol. Als een burger in bezwaar komt tegen een besluit, dan zou het bestuursorgaan ook op korte termijn kunnen opbellen met de vraag waar de burger mee zit. Inmiddels is gebleken dat burgers een dergelijk telefoontje erg waarderen. Ook blijkt dat sommige bestuursorganen in 40% van de gevallen het bezwaar langs deze weg op heel korte termijn kunnen oplossen. Het ging de burger om een toelichting, de burger wilde aandacht voor iets wat hem of haar in het bijzonder raakte, om het rechtzetten van een kleine fout, etc. En met dat telefoontje is het een geluk voor de burger dat hem of haar een langdurige en ingewikkelde en vaak ook belastende bezwarenprocedure bespaard blijft. Ook de overheid was in dat geval weinig opgeschoten met een vol opgetuigde bezwarenprocedure. De burger vraagt vaak niet zo veel van het bestuursorgaan en bestuursorganen hebben nog veel te winnen. Uit onderzoek blijkt overigens dat vrouwen bij klachten waarmee ze bij de Nationale ombudsman komen een voorkeur hebben voor opbellen boven schrijven. De andere aanpak zou om die reden wellicht ook beter aansluiten bij de belevingswereld van vrouwen.

Het is verheugend dat veel verschillende bestuursorganen energie en creativiteit investeren in het bedenken van een minder formele benadering van geschillen en conflicten in het bestuursrecht en het opdoen van ervaring hierover. Op veel plaatsen wordt de Algemene wet bestuursrecht meer dejuridiserend toegepast. Als voorbeelden kunnen onder andere worden genoemd de provincie Overijssel en de Belastingdienst. Ook het UWV heeft op methodische wijze de toegevoegde waarde van een «andere aanpak» voor WW-, WAO- en ZW-bezwaarschriften onderzocht. De tevredenheid van uitkeringsgerechtigden neemt duidelijk meetbaar toe. Dit ondanks het feit dat het UWV naar de aard van de taak die vervuld wordt niet zonder meer een geliefde partij is in de samenleving.

Naar aanleiding van het burgerbrievenonderzoeken van 2003 en 2005 van de Nationale ombudsman en het rapport *Beslistermijnen, waar blijft de tijd?* uit 2004 van de Algemene rekenkamer is onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken de interdepartementale werkgroep bezwaarschriften opgericht. Deze werkgroep heeft *best practices* verzameld en doet vele aanbevelingen om bezwaarschriften te voorkomen

en beter en tijdiger af te handelen. Een van de aanbevelingen betreft een persoonlijker verloop van het proces. Het bestaan en de adviezen van deze werkgroep zijn een verantwoorde verwerking van het behoorlijkheids-perspectief in het «regel is regel»-perspectief van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dit initiatief verdient de enthousiaste steun van de Nationale ombudsman.

8. Burger en overheid: mens en systeem

De overheid heeft de neiging om veeleisend te zijn ten opzichte van de burger. Bestuursorganen kunnen zich verliezen in de «regel is regel»-benadering en kunnen gepreoccupeerd zijn met de rechtmatigheid en de rechtmatigheid alleen. Het vraagt om een extra inspanning om ook voldoende aandacht aan de behoorlijkheid te besteden. Onderzoek wijst uit dat behoorlijkheidsproblemen in 85% van de gevallen niet voortvloeien uit onwil van de bestuurders of ambtenaren, maar uit het systeem waarin zij werken. Als individuele bestuurders en ambtenaren veelal van goede wil zijn, waarom gaat het dan zo vaak mis? Twee oorzaken zijn zo te benoemen. Ten eerste zijn overheid en bestuursorganen systemen, en systemen en mensen verkeren slecht met elkaar. Ten tweede gedragen mensen die in systemen werken zich vaak overeenkomstig de eisen van het systeem en verliezen daarmee in meerdere of mindere mate hun authenticiteit als mens. Hun handelen wordt het handelen van het systeem en dat kan onmenselijk zijn of als zodanig overkomen.

Systemen

De overheid of het bestuursorgaan als systeem is verbeeld door Kafka. In de paragraaf over de relatie tussen burger en overheid van dit verslag wordt «de kloof» tussen burger en bestuursorgaan aan de hand van honderden zaken die bij de Nationale ombudsman aangebracht zijn, verkend. De kloof tussen het bestuursorgaan als systeem en de burger als mens vormt een gegeven in de dagelijkse werkelijkheid. Kern van de zaak is dat de burger een mens is en dat een bestuursorgaan een systeem is. De bestuurlijke logica en de rationaliteit van het besturen brengen nu eenmaal met zich mee dat volgens protocollen en procedures en steeds vaker volgens computerprogramma's gewerkt wordt.²⁰ De anonimiteit overheerst. De burgers waar het om gaat worden dossiers en nummers, ook al noemen we dat nummer een «burgerservicenummer». Belangrijker dan de omvorming tot dossier en nummer is dat de burger in zijn verhouding tot de overheid zijn menselijkheid dreigt te verliezen, omdat de bestuurlijke logica uitgaat van categorieën en groepen, etc. Als daarbij de «regel is regel»-preoccupatie bij het bestuursorgaan de overhand krijgt, dan werkt dat voor de burger vervreemdend en soms zelfs conflictopwekkend. De burger doet een tegenzet: een klacht, een bezwaar, een gerechtelijke procedure of – erger nog – keert zich af van de overheid of voelt zich buitengesloten. Maar met het aanwenden van deze juridische mogelijkheden is de burger maar half geholpen. Er gebeurt wel iets, maar dat kan lang duren en het is de vraag of de burger dan ervaart dat het bestuursorgaan wel behoorlijk zal handelen.

Een bestuursorgaan dat zijn maatschappelijke functie serieus neemt, gaat op zoek naar methoden om een brug te slaan tussen het bestuursorgaan als systeem en de burger als mens. De Nationale ombudsman is tot nu toe drie methoden op het spoor gekomen die deze brugfunctie kunnen vervullen.

- a. **Het persoonlijke.** Uit de initiatieven hiervoor genoemd voor deformalisering en dejuridisering van procedures blijkt dat het persoonlijke contact tussen een ambtenaar – en eventueel een bestuurder – en de burger aan het bestuur een menselijk gezicht kan geven. In veel gevallen is een professioneel persoonlijk contact tussen

²⁰ M. Lipsky, *Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Stage, New York 1980 en J. Coble Vinzant en L. Crothers, *Street-Level Leadership, Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*, Georgetown University Press, Washington D.C. 1998.

een ambtenaar en een burger voldoende. Het persoonlijke draagt bij aan het behoorlijke.

- b. **De behoorlijkheid.** Als bestuursorganen en ambtenaren ernaar streven om zoveel mogelijk in hun gedrag inhoud te geven aan de behoorlijkheidsnormen zoals de Nationale ombudsman die ontwikkeld heeft, dan zal de burger in veel gevallen dat gedrag als prettig ervaren, als gelijkwaardig. De burger voelt zich serieus genomen, er is zorgvuldig met hem of haar omgegaan. De behoorlijkheid maakt een relatie tussen bestuursorgaan en burger betekenisvol.
- c. **Participatie.** Burgers reëel laten deelnemen aan bestuurlijke processen en hen ook keuzemogelijkheden geven draagt ertoe bij dat de burger op een meer gelijkwaardige wijze met het bestuursorgaan om kan gaan. De burger staat niet buiten het systeem, maar krijgt de kans om zinvol deel te nemen aan het systeem. Participatie schept een band.

Wellicht zijn er nog meer methoden om een brug te slaan tussen de burger en bestuursorganen. Vorm geven aan behoorlijkheid is een interessante ontdekkingstocht.

Authenticiteit

Het beste wat mensen de samenleving te bieden hebben is hun authenticiteit. Het gaat in maatschappelijke verhoudingen vaak mis wanneer mensen hun authenticiteit verliezen. Dat kan in het groot en in het klein. In het klein gaat het om de ambtenaar die achteloos is in zijn contact met de burger en bijvoorbeeld niet terugbelt of die niet stilstaat bij de informatie die hij geeft. De ambtenaar die gedwongen wordt om «productie» te maken en om die reden bezwaarschriften maar met automatisme afhandelt: dan moet de burger maar in beroep bij de rechter. De ambtenaar die werkt met verouderde ict-voorzieningen waardoor fouten onvermijdelijk zijn. Uit het werk van de Nationale ombudsman blijkt dat er honderden situaties zijn waarin ambtenaren – door het (bureaucratische) systeem waarin zij werken – in menselijk opzicht tekort gaan schieten. Grote maatschappelijke misstanden komen ook voor en dan gaat het niet zomaar om administratieve problemen, maar vaker om schendingen van grondrechten. De wereld werd opgeschrikt door televisiebeelden van gevangenisbewakers die mensen vernederend behandelden en zelfs martelden. En Nederland was in 2006 geschokt door berichten dat Nederlandse soldaten zich wellicht ook schuldig zouden hebben gemaakt aan martelpraktijken. Onderzoek moet uitwijzen of dit waar is of niet. Het mechanisme waarmee we hier te maken hebben is bekend. Mensen handelen uit zichzelf niet onmenselijk, maar in een bepaalde dwingende context van een systeem kunnen mensen hun authenticiteit verliezen en soms zelfs onmenselijk handelen. Daar zit vrijwel nooit opzet bij. Maar het gebeurt wel. De macht die de overheid heeft en die bestuursorganen en individuele ambtenaren in de samenleving hebben, moet voorzien worden van een rechtsstatelijke waarborg, van een behoorlijkheidswaarborg.²¹

De genoemde voorbeelden zijn vergaand, helaas komen in de dagelijkse bestuurlijke praktijk van Nederland deze excessieve situaties ook voor. Een schokkend voorbeeld van excessief optreden komt voor in enkele uitzonderlijke zaken over politieoptreden.

²¹ Binnenkort promoveert C. Raat op het proefschrift *Mensen met Macht, Rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd voor maatschappelijke organisaties*, UVT 2007. Zij bespreekt in hoofdstuk 8 dit probleem.

De politie van Gelderland-Midden had de lastige taak om voetbalsupporters waarvan de auto's beschadigd waren tijdens een voetbalwedstrijd in toom te houden, maar de politie ging te ver: het laten bijten door politiehonden; het laten bijten van iemand terwijl hij geboeid op de grond lag; het met de voet in de nek onder controle houden van iemand; het slaan met de lange wapenstok van mensen in een situatie waarin zij geen kant op konden; het vernielen van autoruiten; het via het portierraam de auto insturen van een politiehond. (Rapport 2006/125)

In deze situatie ontbrak het aan leiding en ontstond er een chaotische situatie, waardoor de politie zijn ordehandhavende rol niet meer vervulde, maar zelf deel werd van de strijd.

De Mobiele Eenheid trad bij supportersrellen bij een wedstrijd Ajax-FC Utrecht op voordat het in het supportersvak K onrustig werd. De Mobiele Eenheid (ME) heeft geweld gebruikt tegen supporters, die er niet voor waren gewaarschuwd dat geweld zou worden gebruikt, en die feitelijk niet konden terugkeren, omdat de doorgang werd geblokkeerd. Op het moment dat de ME'ers het segment K binnentraden vormden zij een linie, en begonnen zij vrijwel direct te slaan. Vervolgens ontstond er flinke onrust in het vak en leidde het optreden van de ME tot reactief geweld onder een aantal van de supporters. Onder deze omstandigheden is het optreden en het daarbij gehanteerde geweld in strijd met het grondrecht op de onaantastbaarheid van het lichaam. (Rapport 2006/090)

Veel vaker gaat het niet om dergelijk excessief gedrag en om zulke schendingen van de grondrechten maar om gedrag dat door mensen buiten het systeem ervaren wordt als vervreemdend, als niet respectvol of als niet eerlijk. Daarin schuilt een belangrijk deel van de behoorlijkheidsinbreuken waarmee burgers zich tot de Nationale ombudsman wenden. Als bestuursorganen goed geleid worden is er ruimte om de professionals die er werken hun authentieke rol in contacten met burgers te laten vervullen. Een voorbeeld van een bestuursorgaan dat in betrekkelijke rust goed kan functioneren vormt de SVB en ook de Informatie Beheer Groep (IB-Groep).

Uit de klachtpatronen van de zaken die bij de Nationale ombudsman worden gebracht blijkt dat als bepaalde bestuursorganen politiekmaatschappelijk onder druk komen te staan en bijvoorbeeld te maken krijgen met complexe wijzigingen in wetgeving of omvangrijke reorganisaties, de behoorlijkheid onder druk komt te staan. In 2006 vormt de Belastingdienst met de invoering van de zorg- en de huurtoeslag een voorbeeld: uiteindelijk ongeveer tweeëneenhalf keer zoveel klachten als in 2005. Ook het UWV vormde in de eerste helft van 2006 een voorbeeld: 30% meer klachten. Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) en het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) kwamen ook in de probleemzone terecht.

9. Geen marktdenken maar behoorlijkheidsdenken

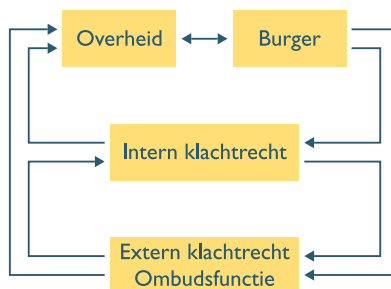
Het marktdenken, de introductie van marktwerking en bijvoorbeeld prestatiecontracten worden in deze tijd wel gezien als mogelijkheden om de prestaties van bestuursorganen te verbeteren. Bij prestatiecontracten is gebleken dat deze ook tot pervers gedrag van bestuursorganen kunnen leiden, zoals bij de politie die op grote schaal bonnen ging uitschrijven zonder dat daarmee een herkenbaar belang voor orde en veiligheid gediend was. Ook bij marktwerking in het openbaar bestuur is het de vraag of de specifieke relatie tussen burger en de overheid dan beter tot ontwikkeling komt. Als burgerschap in onze samenleving essentieel is, dan vormt het een bedreiging voor de ontwikkeling van dat burgerschap wanneer de overheid zich hoofdzakelijk gaat manifesteren als een marktpartij.

Marktwerking kan wel sturing aan organisaties geven, het prikkelt organisaties om zich voortdurend te richten op de buitenwereld en te oriënteren op de wensen van klanten. Bij de overheid blijkt er in dit opzicht een gebrek te zijn aan sturingsmechanismen. De markt houdt particuliere organisaties fit en actief, terwijl de overheid in al zijn onderdelen dreigt te vervetten en steeds minder aan zijn doel lijkt te beantwoorden. Het antwoord op dit gebrek aan sturingsmechanismen voor de overheid kan echter niet worden gevonden in marktdenken, maar in meer nadruk op de behoorlijkheid en de drie hiervoor beschreven methoden om de verhouding tussen de burger en de verschillende bestuursorganen gezond te houden: het persoonlijke, de behoorlijkheid en participatie. Door persoonlijker bejegening van de burger op gemeentelijk niveau zijn er daar minder klachten over de overheid en is het vertrouwen er over het geheel genomen groter dan bij de rijksoverheid. Aan de behoorlijkheid wordt op gemeenteniveau veel aandacht besteedt. Veel bestuursorganen op rijksniveau stellen zich ook de vraag hoe zij de burgers die van hen afhankelijk zijn behoorlijk kunnen bedienen en streven ernaar om burgers op een meer professionele wijze te bejegenen. Het is dit behoorlijksdenken dat de overheid in zijn relatie tot de burger gezond kan houden.

Klachtrecht als feedback systeem

De oriëntatie op de behoorlijkheid vormt net als het marktmechanisme een feedbackmechanisme en een dergelijk mechanisme kan sturing geven aan de organisatie. Het klachtenpatroon van een bepaald bestuursorgaan vormt een indicator waar dingen mis gaan. Gelet op de publieke taak van de overheid, op de rol van de burger in onze samenleving en op het grote belang van «burgerschap» is die voortdurende feedback voor bestuursorganen van essentiële betekenis. Deze feedback is mogelijk wanneer bestuursorganen «regel is regel» niet meer genoeg vinden en mede aandacht schenken aan de behoorlijkheid van hun handelen.

Figuur 3 Schematische weergave intern en extern klachtrecht



10. Het beeld van bestuurlijke organisaties

10.1 Inleiding

Aan de hand van de instroom aan klachten en het onderzoek van de Nationale ombudsman kan een beeld worden geschetst van het functioneren van de verschillende bestuursorganen. In het Verslag van de Nationale ombudsman 2005 is daarvoor een set van indicatoren geïntroduceerd. Deze set is in 2006 verfijnd en biedt een handvat om het functioneren van bestuursorganen te volgen. Het gaat om de volgende indicatoren.

- Het aantal klachten van burgers
Bestuursorganen genereren meer of minder klachten. Zo zijn er meerdere grote, complexe bureaucratische organisaties die kunnen worden gekenschetst als «beschikkingsfabrieken», zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).
- Behoorlijkheid: voortvarendheid en informatieverstrekking
Uit het klachtenpatroon blijkt dat er sprake is van niet of te laat reageren en van gebreken in de verstrekking van informatie.
- Communicatie en relatiebeheer met burgers
De klachten betreffen met name de verwaarlozing van de relatie en de communicatie met de klantenkring.
- Ketenproblemen
Interne ketenproblemen kunnen zich voordoen wanneer de taak opgesplitst wordt over verschillende lagen van de organisatie en er miscommunicatie optreedt tussen de verschillende onderdelen. De uitvoering van een overheidstaak kan ook afhankelijk zijn van de samenwerking tussen verschillende bestuursorganen, waarbij de afstemming tot problemen kan leiden. Er is dan sprake van externe ketenproblemen.
- Functioneren intern klachtrecht
Het interne klachtrecht biedt de mogelijkheid voor eenvoudige en snelle terugkoppeling van problemen. De effectieve werking van het klachtrecht is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de betrokkenheid van de leiding, aandacht voor achterliggende oorzaken, eenduidige registratie van klachten en adequate klachtherkenning. Daarnaast is de verhouding interne/externe klachten relevant.
- Functioneren extern klachtrecht
Hierbij spelen vragen als hoe gereageerd wordt op voorstellen voor interventies, of er sprake is van een open communicatie, of er afspraken te maken zijn en of die worden nagekomen.
- Rapporten van de Nationale ombudsman
Leiden door de Nationale ombudsman opgestelde rapporten tot wijzigingen in de aanpak door het bestuursorgaan?
- Aanbevelingen van de Nationale ombudsman
Hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van de Nationale ombudsman?
- Lerende organisatie
Hier wordt gekeken of er sprake is van een lerende organisatie, of er gaandeweg verbetering zichtbaar is.
- Bezwaarprocedure
Bij sommige bestuursorganen zijn er – in verhouding – veel klachten over de bezwaarprocedure of zijn er veel bezwaarprocedures. Dit kan een indicator zijn voor de mate van zorgvuldigheid in het primaire proces. Het is daarbij van belang of de overheidshandelingen wel tot bezwaarprocedures kunnen leiden. Ook aspecten als de verhouding gegrond/ongegrond bezwaar en de verhouding formeel/informeel afgedaan bezwaar komen hierbij aan de orde.
- nakomen rechterlijke uitspraken.

In de paragrafen hierna volgt aan de hand van bovenstaande punten een overzicht van het functioneren van verschillende bestuursorganen. Aan het eind van dit hoofdstuk is een schema opgenomen waarin een vertaling wordt gegeven van de resultaten per item in een score. Dat is hoofdzakelijk gedaan bij de «beschikkingsfabrieken», die relatief veel contacten met burgers hebben en die relatief veel besluiten nemen. Tabel 2 en figuur 4 geven een inzicht in de verschillen tussen bestuursorganen als het gaat om het aantal primaire beslissingen, bezwaar- en beroep-schriften, interne klachten en klachten bij de Nationale ombudsman.

Tabel 2 Bezwaar- en beroepschriften en klachten bij verschillende bestuursorganen

Aantal	IND	UWV	SVB	IB-Groep	Belastingdienst ¹⁾
Primaire beslissingen	343.428	1.100.000	1.794.873	4.210.000	circa 50 miljoen
Ontvangen bezwaarschriften ²⁾	33.215 10%	123.750 11%	14.733 < 1%	37.680 1%	1.750.815 3,5%
Ontvangen beroepschriften ³⁾	43.547 131% ⁷⁾	18.900 15%	1.614 11%	1.240 3%	5.663 0,3%
Ontvangen interne klachten ²⁾	9.224 3%	20.844 2%	2.649 0,15%	1.009 0,02%	19.200 0,04%
Bij Nationale ombudsman ontvangen klachten ⁴⁾	987 11%	2.276 11%	271 10%	207 21%	3.323 17%
Afgehandeld via herkansing ⁵⁾	22 2%	118 5%	17 6%	6 3%	156 5%
Afgehandeld via onderzoek (excl. herkansing) ⁵⁾	602 61%	932 41%	38 14%	19 9%	1.583 48%
waarvan via interventies ⁶⁾	565 94%	915 98%	36 95%	18 95%	1.553 98%
waarvan via rapport ⁶⁾	37 6%	17 2%	2 5%	1 5%	30 2%

¹⁾ Voorlopige cijfers.

²⁾ Percentage van het aantal primaire beslissingen.

³⁾ Percentage van het aantal ontvangen bezwaarschriften.

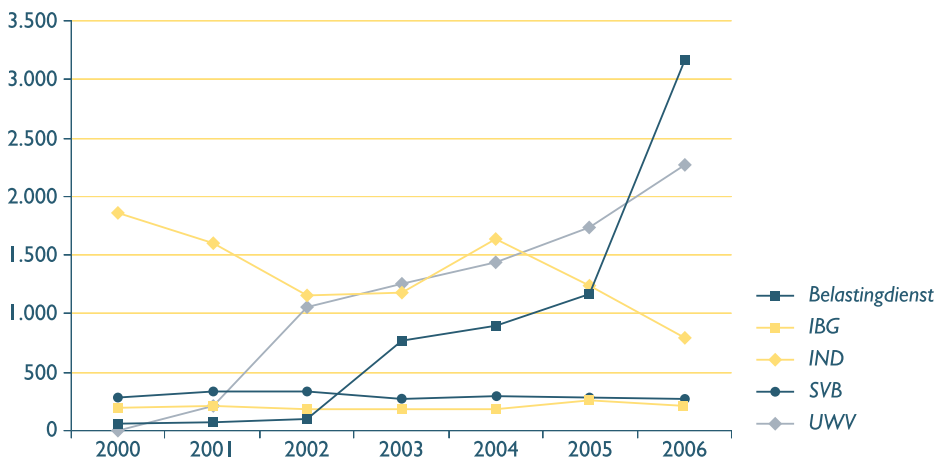
⁴⁾ Percentage van het aantal ontvangen interne klachten.

⁵⁾ Percentage van het aantal door de Nationale ombudsman ontvangen klachten.

⁶⁾ Percentage van het aantal via onderzoek afgehandelde zaken.

⁷⁾ Meer dan 100% omdat in asielzaken alleen beroep mogelijk is.

Figuur 4 Absolute aantallen verzoekschriften grote bestuursorganen (2000-2006)



Aantal klachten

Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over de Belastingdienst ontvangt, is in 2006 sterk gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. In 2006 zijn 3 323 klachten ontvangen die betrekking hadden op het terrein van het Ministerie van Financiën. In 2005 waren dit 1 330 klachten (2002: 764, 2003: 881, 2004: 1 044). Bijna alle klachten hadden betrekking op de Belastingdienst. Ongeveer de helft van het aantal ontvangen klachten (1 668) had betrekking op de Belastingdienst/Toeslagen.

Ook het aandeel van de klachten over de Belastingdienst in het totaal aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontvangt, is sterk gestegen. In 2005 was dit 13%, in 2006 is dit 25,6% (2002: 9,1%, 2003: 9,8%, 2004: 11,1%).

In 1 583 van de 3 323 zaken (bijna 50%) werd een onderzoek ingesteld. Veel onderzoeken bestonden uit een eenvoudige interventie bij de Belastingdienst/Toeslagen volgens een daartoe met die dienst gemaakte afspraak. Daarbij werd om praktische redenen voorbijgegaan aan het kenbaarheidsvereiste, dat is het vereiste dat de klacht eerst moet zijn voorgelegd aan het bestuursorgaan. Ook bij andere klachten werd vanwege de financiële omstandigheden van de betrokkene vaak aan het kenbaarheidsvereiste voorbijgegaan.

Aard klachten

De toename van het aantal klachten in 2006 is grotendeels veroorzaakt door de klachten die werden ontvangen over de Belastingdienst/Toeslagen. Dit onderdeel van de Belastingdienst is sinds 1 januari 2006 belast met de uitvoering van de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag. De klachten hadden betrekking op onderwerpen als het niet tijdig verwerken van ingezonden aanvraagformulieren voor een of meer toeslagen, het niet tijdig ontvangen van maandelijkse voorschotbetalingen, het ontvangen van te hoge of te lage voorschotbetalingen, onduidelijke of niet consistente informatieverstrekking en het uitblijven van een reactie op klachten en bezwaarschriften. De Nationale ombudsman heeft in 2006 een onderzoek uit eigen beweging ingesteld naar de uitvoering door de Belastingdienst van de toeslagwetten. De conclusie was dat de Belastingdienst met het opzetten van de uitvoering van de toeslagwetten weliswaar een prestatie van formaat heeft geleverd. Maar de Belastingdienst heeft daarbij niet voldoende zorg besteed aan het opvangen van de problemen die het onvermijdelijke gevolg waren van deze complexe en omvangrijke operatie, en kon daardoor niet snel genoeg een oplossing bieden aan de toeslaggerechtigden die daarvan het slachtoffer waren. Burgers hebben daardoor in onzekerheid verkeerd of zijn in financiële problemen geraakt.

Verder ontving de Nationale ombudsman in de tweede helft van 2006 een relatief groot aantal klachten van gepensioneerden met meer dan een pensioen. Omdat op grond van de Zorgverzekeringswet van beide pensioenuitkeringen premie werd ingehouden, werd in de gevallen waarin de gezamenlijke pensioenuitkeringen het maximale bijdrageinkomen overschreden meer premie ingehouden dan maximaal is verschuldigd. De staatssecretaris van Financiën heeft in 2006 toegezegd het teveel ingehouden bedrag bij wijze van voorschot te zullen terugbetalen. De door de Nationale ombudsman ontvangen klachten hadden betrekking op het uitblijven van dergelijke voorschotbetalingen. In de reactie op deze klachten beriep de Belastingdienst zich op het ontbreken van de benodigde gegevens of op anderszins onvermogen om de klachten op te lossen.

Veel klachten hadden, evenals in vorige jaren, betrekking op de telefonische bereikbaarheid. Burgers geven aan de mogelijkheid te missen van rechtstreeks contact met de behandelend ambtenaar. Veel burgers maakten er verder melding van dat de Belastingdienst de toezegging om binnen 48 uur terug te bellen niet nakomt.

In 2006 ontving de Nationale ombudsman opnieuw een substantieel aantal klachten over stortingen van belastingteruggaven op een onjuist rekeningnummer. Daarbij deed zich zowel de situatie voor dat de storting op het onjuiste rekeningnummer het gevolg was van een fout van de rechthebbende op de teruggaaf als de situatie dat dit het gevolg was van de handelwijze van de Belastingdienst. In de laatstbedoelde situatie oordeelde de Nationale ombudsman regelmatig dat de Belastingdienst niet had voldaan aan de op hem rustende onderzoeksplicht ten aanzien van het voor een teruggaaf te gebruiken rekeningnummer. De Nationale ombudsman heeft in rapport 2006/256 de minister van Financiën de aanbeveling gedaan maatregelen te nemen om stortingen op een onjuist rekeningnummer zoveel mogelijk te voorkomen.

De minister van Financiën heeft in 2006 gereageerd op deze aanbeveling. De minister merkte op dat de kern van het beleid is dat de uitbetaling plaatsvindt op een rekening die door de rechthebbende is aangewezen. Zonder een dergelijke aanwijzing is het risico van betaling op een verkeerde rekening voor de Belastingdienst. Ook gaf de minister aan dat in 2006 en 2007 alle bij de Belastingdienst bekende rekeningnummers bij de belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting worden geverifieerd en dat het voornemen bestaat hetzelfde te doen voor de inkomstenbelasting. Vanaf de aangifte 2007 zal verder het rekeningnummer ter verificatie worden aangeboden op de uitnodiging tot het doen van aangifte voor de vennootschapsbelasting.

Uit een aantal klachten kwam opnieuw naar voren dat de kwaliteit van de procedure voor administratief beroep bij de directeur van de Belastingdienst te wensen overlaat. Deze procedures hebben betrekking op kwijtschelding, uitstel van betaling, bodembeslag en dergelijke. De klachten hadden onder meer betrekking op de motivering van de uitspraak en het (niet-)naleven van de hoorplicht. Bij de motivering werd regelmatig verzuimd in te gaan op de specifieke omstandigheden van het geval en van het horen van de appellant werd regelmatig afgezien omdat het beroep als kennelijk ongegrond werd beoordeeld. In rapport 2006/298 heeft de Nationale ombudsman de aanbeveling gedaan de procedure op deze punten te verbeteren.

Op uitnodiging van de Belastingdienst heeft de Nationale ombudsman voor de betrokken medewerkers van de Belastingdienst een presentatie verzorgd over de vereisten waaraan de procedure moet voldoen.

Ketenproblemen

Van ketenproblemen van de Belastingdienst met andere bestuursorganen is de Nationale ombudsman in 2006 nauwelijks gebleken.

Uit diverse klachten kwam wel naar voren dat het herstel van fouten vaak langer duurt dan wenselijk is als gevolg van onvoldoende communicatie tussen de regionale belastingeenheid en de centrale administratie in Apeldoorn. De regionale eenheid laat in een dergelijk geval aan de betrokken belastingplichtige weten alles te hebben gedaan wat nodig is voor herstel van de fout, maar dat verwerking in Apeldoorn op zich laat wachten en dat mondelinge communicatie hierover met de centrale administratie niet mogelijk is.

Intern klachtrecht

In het Verslag van de Nationale ombudsman 2005 werd opgemerkt dat het met de klachtherkenning niet goed is gesteld bij de Belastingdienst. Op dit punt is in 2006 geen verbetering waar te nemen: in 156 gevallen, dat is 9,4% van alle ontvangen klachten, tegen 132 gevallen (9,9%) in 2005 was door de Belastingdienst ten onrechte niet onderkend dat het om een klacht ging en had geen klachtbehandeling plaatsgevonden. De klachten over de Belastingdienst/Toeslagen zijn hierbij vanwege de toegepaste bijzondere procedure buiten beschouwing gelaten. Door het Bureau van de Nationale ombudsman is op het punt van de klachtherkenning ondersteuning aan de Belastingdienst verleend bij het geven van cursussen adequate klachtbehandeling.

Extern klachtrecht

Ook in 2006 was sprake van goede en resultaatgerichte contacten met de Belastingdienst. De Belastingdienst/Toeslagen bleek nochtans niet in alle gevallen in staat de afspraken na te komen die met de Nationale ombudsman waren gemaakt over de behandeling van de klachten die bij de Nationale ombudsman waren ingediend. Die afspraken hadden betrekking op de termijn waarbinnen de klacht zou worden afgehandeld alsmede de termijn waarbinnen (voor zover van toepassing) alsnog betaling van een toeslag zou plaatsvinden. Deze vaststelling vormde mede aanleiding tot het instellen van het hiervoor al genoemde onderzoek uit eigen beweging.

Reacties op rapporten en aanbevelingen

Rapporten van de Nationale ombudsman worden binnen de organisatie van de Belastingdienst verspreid en bekendgemaakt. De opvolging van aanbevelingen verloopt in het algemeen goed. Een enkele keer laat de reactie op een aanbeveling echter lang op zich wachten.

De aanbeveling in rapport 2006/255 had betrekking op het verlenen van ambtshalve vermindering in verband met aftrekbare lijfrentepremies, die door een verzuim van de belastingplichtige niet op het inkomen in mindering waren gebracht. Ambtshalve vermindering kon ingevolge een besluit van de staatssecretaris van Financiën alleen worden verleend indien het verzoek was ingediend vóór 31 december van het volgende jaar. De aanbeveling van de Nationale ombudsman was erop gericht deze beperking in het geval van verzoeker niet toe te passen vanwege de onevenredige gevolgen voor verzoeker. De staatssecretaris van Financiën liet niet alleen weten de aanbeveling op te volgen maar tevens om het besluit waarin de beperking was opgenomen in te trekken. Dit betekent dat ook voor lijfrentepremies gedurende een periode van vijf jaar om ambtshalve vermindering kan worden verzocht.

Lerende organisatie

Op verzoek van de Belastingdienst heeft de Nationale ombudsman in 2006 meegewerkt aan de cursus Adequate klachtbehandeling die de Belastingdienst aanbood aan de klachtbehandelaars van de diverse regionale eenheden.

Bezwaarprocedure

Het aantal klachten over de behandeling van bezwaarschriften door de Belastingdienst was relatief gering.

Nakomen rechterlijke uitspraken

In 2006 zijn geen klachten ontvangen over de naleving van rechterlijke uitspraken door de Belastingdienst.

Aantal klachten

Het aantal klachten over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) is ten opzichte van 2005 met ruim 36% toegenomen (van 1 671 naar 2 276), waarbij opvalt dat de meeste klachten in het eerste half jaar zijn ontvangen. Februari 2006 kan worden beschouwd als absolute topmaand met 348 ontvangen klachten. Vanaf juli 2006 is het niveau van het aantal klachten terug op het niveau van 2005. De toename in de eerste helft van het jaar was te wijten aan de invoering door het UWV van een nieuw computersysteem voor de uitvoering van de Ziektewet.

Van het totaal aantal ontvangen klachten werd meer dan de helft in onderzoek genomen. Dit is ten opzichte van 2005 bijna een verdubbeling. Een deel van de klachten werd door de Nationale ombudsman direct in onderzoek genomen, ook al was de klacht niet eerst bij het UWV zelf ingediend. Dit gebeurde vanwege het spoedeisende karakter van de klacht, vaak als gevolg van een onhoudbare financiële situatie van de verzoeker. De Nationale ombudsman vindt dat hij in deze gevallen niet van de verzoeker kan verlangen dat deze eerst zelf bij het UWV klaagt.

Aard van de klachten

Van de klachten die in onderzoek zijn genomen, hebben de meeste betrekking op de behandelingsduur. Andere veel voorkomende klachten hebben betrekking op (het uitblijven van) betaling van de uitkering, informatieverstrekking, het uitblijven van acties, niet-klantgericht handelen en non-respons.

Afgaand op het aantal en de aard van de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten, kan niet worden gezegd dat de relatie met de burger is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Wel zijn in 2006 minder klachten ontvangen over de telefonische bereikbaarheid van het UWV en het niet nakomen van de gemaakte terugbelafspraken. Dit komt onder meer doordat het UWV naar aanleiding van ontvangen klachten de sturing op de terubelverzoeken heeft verbeterd en in bepaalde gevallen ertoe is overgegaan cliënten wel rechtstreeks door te verbinden. Een gevolg van de keuze van het UWV om gebruik te maken van callcenters is dat cliënten in beginsel niet rechtstreeks contact kunnen opnemen met de behandelend medewerkers van het UWV. Ook daarover ontvangt de Nationale ombudsman klachten.

In de eerste helft van 2006 werden relatief veel klachten ontvangen over de uitvoering van de Ziektewet. Met name in de betaling van de uitkering ging regelmatig iets mis maar ook de informatieverstrekking verliep niet goed. De problemen werden onder meer veroorzaakt doordat het nieuwe systeem niet goed functioneerde. Het onderzoek dat de Nationale ombudsman in 2005 is gestart naar aanleiding van het veranderprogramma Zwaluw en de daaruit voortvloeiende problemen bij de uitvoering van de Ziektewet, is eind mei 2006 afgerond (rapport 2006/131). De conclusie van dit rapport luidt dat het UWV in de periode vanaf september 2005 de Ziektewet niet behoorlijk heeft uitgevoerd en daarmee het belang van veel uitkeringsgerechtigden heeft geschaad. De Nationale ombudsman heeft het UWV dan ook de aanbeveling gedaan om er zorg voor te dragen dat bij toekomstige organisatorische wijzigingen wordt vastgelegd hoe de uitbetaling en informatieverstrekking aan uitkeringsgerechtigden wordt gewaarborgd. Het UWV heeft laten weten deze aanbeveling te zullen opvolgen. Ook is het UWV in de meeste gevallen waarin de Ziektewet-uitkering nog niet was verstrekt, overgegaan tot het verstrekken van voorschotten.

Opvallend was dat er meer klachten waren die te maken hadden met systeemproblemen.

In de loop van 2006 leidden systeemfouten binnen de uitvoering van de Ziektewet tot verschillende klachten. Er waren problemen met de invoering van de uitsteldatum (de datum tot wanneer de Ziektewet-uitkering wordt betaald) en de fiscale inhoudingen. Het UWV gaf eind augustus 2006 aan dat deze problemen voornamelijk het gevolg waren van de complexiteit van de ict. Het UWV had inmiddels de nodige maatregelen getroffen om hier verbetering in aan te brengen.

Een ander ict-probleem dat leidde tot klachten had betrekking op de samenloop van uitkeringen (WW en WAO met een bovenwettelijke uitkering in de sector Overheid en Onderwijs). Het UWV had tegenover een verzoeker erkend dat een vrijwel foutloze berekening van zijn uitkeringen niet mogelijk was. Dit was het gevolg van het samenvoegen van de systemen van de voormalige uitvoeringsinstellingen en enkele afwijkende bijzonderheden in verband met de rechtspositie van overheids- en onderwijspersoneel; dit raakte ongeveer vijftienhonderd uitkeringsgerechtigden. Het UWV kondigde aan extra controlemaatregelen in te voeren totdat het systeemprobleem is verholpen.

Een inmiddels wel opgelost systeemprobleem had betrekking op het niet toepassen van de jonggehandicaptenkorting. Deze korting werd automatisch toegepast bij uitkeringsgerechtigden met een Wajong-uitkering. Een verzoeker behoorde weliswaar tot de populatie die recht had op een Wajong-uitkering maar die uitkering kwam niet tot uitbetaling als gevolg van anticumulatie met een andere uitkering. Na een systeemwijziging in mei 2006 kon de korting ook voor deze groep weer worden toegepast.

Ten slotte kan nog de uitvoering van de zogenaamde «kopjesregeling» worden genoemd. Het UWV dient deze regeling ambtshalve toe te passen om te voorkomen dat een uitkeringsgerechtigde onder het sociaal minimum komt. De Nationale ombudsman ontving in 2006 echter signalen dat niet iedere gerechtigde op de kopjesregeling het kopje ook daadwerkelijk ontving. Desgevraagd liet het UWV medio 2006 weten dat er inmiddels speciale «zoekprogramma's» waren ontwikkeld om uitkeringsgerechtigden die hiervoor in aanmerking komen te selecteren zodat de kopjesregeling kan worden toegepast.

Ketenproblemen

Door het gebruik van callcenters kan de cliënt in beginsel niet direct contact opnemen met de UWV-medewerker. Wanneer de medewerker van het callcenter de vraag niet kan beantwoorden, wordt een terugbelafpraak gemaakt. Deze terugbelafpraak wordt soms niet tijdig door de juiste UWV-medewerker ontvangen. Tevens is het dossierbeheer verdeeld over verschillende afdelingen en ontbreekt het daardoor vaak aan overzicht van het gehele cliëntdossier. Dit draagt bij aan de problemen in de communicatie tussen de medewerker callcenter, de backoffice en de cliënt.

De communicatie tussen de verschillende primaire afdelingen en de afdelingen bezwaar en beroep verloopt ook niet altijd goed. Dit heeft met name een negatief effect op de behandelingsduur indien informatie niet tijdig op de juiste afdeling wordt ontvangen. De klachten die de Nationale ombudsman ontvangt hebben regelmatig slechts tot doel om de juiste informatie te verkrijgen aangezien dit de verzoeker in rechtstreeks contact met het UWV niet lukt. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman ontvangt de verzoeker de gevraagde informatie wel.

Een ander ketenprobleem betreft de overgang van de ene uitkering naar de andere, bijvoorbeeld van de Ziektewet naar de Werkloosheidswet. Ook hierin leidt het gebrek aan interne communicatie en tijdige overdracht van de benodigde informatie tussen de verschillende afdelingen tot klachten.

Financiële nood en behandelingsduur zijn in die situaties de voornaamste klachten.

Intern klachtrecht

Over de interne klachtbehandeling door het UWV ontving de Nationale ombudsman in 2006 minder klachten dan in 2005. Deze klachten hebben onder meer betrekking op de motivering, hoor en wederhoor en de behandelingsduur. De brieven waarmee het UWV klachten afhandelt zijn over het algemeen samenvattend en doen als zodanig niet altijd recht aan de aard en achtergrond van de klacht en het gevoel van de klager. Ook de motivering waarmee de klacht wordt afgehandeld is vaak kort en niet volledig. Ten aanzien van het horen van verzoekers in het kader van de interne klachtbehandeling had het UWV in reactie op een aanbeveling van de Nationale ombudsman in 2005 (rapport 2005/049) laten weten deze op te zullen volgen. De aanbeveling hield in dat – wanneer niet duidelijk is of een klager een hoorzitting wenst – de klager in ieder geval schriftelijk wordt uitgenodigd voor een hoorzitting als het niet lukt om daarover telefonisch een afspraak te maken. De aanbeveling wordt in de praktijk echter niet altijd uitgevoerd door het UWV. Indien het niet lukt om telefonisch contact te krijgen met de klager, wordt in de brief waarmee de klacht wordt afgehandeld veelal meegedeeld dat alsnog een hoorzitting kan plaatsvinden indien de klager dit wenst.

Extern klachtrecht

Ook op de externe klachtbehandeling valt het een en ander aan te merken. De vragen die de Nationale ombudsman aan het UWV stelt over in onderzoek genomen klachten, worden regelmatig te laat of onvolledig beantwoord. Er wordt ook lang niet altijd een verzuimbericht verstuurd door het UWV en gedane toezeggingen worden niet altijd nagekomen. De Nationale ombudsman legt klachten en vragen voor aan het Klachtenbureau UWV. Het klachtenbureau maakt voor de beantwoording van de klachten en vragen onder meer gebruik van de klachtenambassadeurs in de verschillende regio's. Deze klachtenambassadeurs zijn in de loop van 2006 benoemd. Zij coördineren de klachtbeantwoording in de regio en zijn verantwoordelijk voor het eindproduct. Tevens bewaken zij de nakoming van gedane toezeggingen door het UWV. De klachtenambassadeurs maken onderdeel uit van het project Quick; Quality in centrale klachtbehandeling. Dit project is medio 2005 door het UWV gestart en heeft tot doel om de interne klachtbehandeling te verbeteren (zie het Verslag van de Nationale ombudsman over 2005, p. 33).

Een ander onderdeel van dit project is de zogenaamde Klachtenraad. De Klachtenraad heeft als taak om klachten op te lossen waar de gewone klachtbehandelaar niet uitkomt. In 2006 heeft de Klachtenraad zich vooral binnen de grenzen van het klachtenbureau georiënteerd op alles wat met klachten te maken heeft en op welke wijze de Klachtenraad als kwaliteitsinstrument een bijdrage kan leveren aan het proces klachtenbehandeling. Naar verwachting van het UWV gaat de Klachtenraad eind 2006/begin 2007 daadwerkelijk van start door alle betrokken medewerkers van het bestaan van de Klachtenraad op de hoogte te brengen.

Klachten die de Nationale ombudsman ontvangt en die nog niet door het UWV als klacht zijn behandeld, worden door de Nationale ombudsman ter behandeling doorgestuurd naar het UWV. Dit geldt zowel voor zaken waarin de verzoeker nog geen klacht bij het UWV heeft ingediend als voor zaken waarin de verzoeker wél een klacht bij het UWV heeft ingediend, maar het UWV de klacht niet als zodanig heeft herkend en behandeld. De Nationale ombudsman heeft met het UWV afgesproken dat het UWV deze klachten zo mogelijk nog dezelfde dag oppakt. De ervaring is dat het UWV

dit ook doet. De Nationale ombudsman is zonder meer positief over de inspanningen die het UWV op dit punt verricht.

Reacties op rapporten en aanbevelingen

In 2006 zijn er zeventien rapporten geschreven naar aanleiding van klachten over het UWV. Wanneer een rapport een aanbeveling bevat, wordt daar over het algemeen positief op gereageerd door het UWV. Dit gebeurt echter niet altijd voortvarend genoeg.

In rapport 2006/081 van 13 maart 2006 is het UWV de aanbeveling gedaan om te onderzoeken of klachten over de bejegening door medewerkers van het UWV – in het bijzonder verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen – met toepassing van mediation op informele wijze zijn op te lossen. Hierop reageerde het UWV positief. Het UWV deelde mee dat per 15 juli 2006 gedurende drie maanden in twee regio's een proef was ingericht om de juiste aanpak vast te stellen. Hierbij richtte het UWV zich op klachten over bejegening binnen de divisie arbeidsgeschiktheid. Vooruitlopend op de reactie op deze aanbeveling heeft de Nationale ombudsman bij enkele bejegeningklachten na overleg met betrokkenen deze terugverwezen naar het UWV voor het houden van een bemiddelingsgesprek. Het UWV heeft na afronding van de proef aan de Nationale ombudsman laten weten dat de proef een succes was en dat ervoor is gekozen de aanpak landelijk in te voeren. Het UWV deelde mee dat het in niet een van de in de proef behandelde zaken daadwerkelijk tot mediation was gekomen. De zaken waren door middel van meer informele gesprekken opgelost.

Lerende organisatie

De Nationale ombudsman heeft de indruk dat het UWV zeker een lerende organisatie wil zijn maar onder meer dat omgevingsfactoren dit proces bemoeilijken. Het UWV was ook in 2006 onderhevig aan forse invloeden van buitenaf zoals snel opeenvolgende veranderende wetgeving en opgelegde reorganisaties.

Eind 2005 heeft het UWV op zijn hoofdkantoor in Amsterdam de «Buitenwereld» ingericht. In de Buitenwereld wordt gevisualiseerd hoe de werkwijze van het UWV wordt ervaren door de cliënt. Medewerkers van het UWV nemen deel aan de Buitenwereld in het kader van een verbetering van de klantgerichtheid en klantvriendelijkheid van het UWV. Op uitnodiging van het UWV hebben eind september 2006 een aantal medewerkers van de Nationale ombudsman de Buitenwereld bezocht.

Bezwaarprocedure

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten over de duur van de bezwaarprocedure en de communicatie met de primaire afdelingen in het kader van de tenuitvoerlegging van een beslissing op bezwaar. Eind 2005 is het UWV gestart met de zogenaamde «andere aanpak» in bezwaar. Dit houdt in dat na ontvangst van een bezwaarschrift telefonisch contact wordt opgenomen met de cliënt. Als gevolg hiervan leidden niet alle bezwaarschriften tot het starten van een bezwaarprocedure omdat het de cliënt in sommige gevallen slechts te doen is om informatie of uitleg. Wel zijn bij de Nationale ombudsman gevallen bekend waarin telefonisch reeds een uitspraak werd gedaan over de (on)gegrondheid van het bezwaar maar dat de schriftelijke beslissing vervolgens lang op zich liet wachten.

Nakomen rechterlijke uitspraken

Slechts een klein deel van het totaal aantal ontvangen klachten van het UWV betreft het niet nakomen van rechterlijke uitspraken. Deze klachten gingen met name over het niet (tijdig) nemen van een nieuw besluit.

Achterliggende oorzaken

Het UWV ondergaat al enige jaren een forse reorganisatie vanwege de fusie tussen de zes oude uitvoeringsinstellingen en is in 2005 en 2006 tevens geconfronteerd met de uitvoering van nieuwe wetgeving, zoals de Wet WIA en de Wet WALVIS. Tegen de verwachtingen van de Nationale ombudsman in heeft de invoering en uitvoering van de Wet WIA niet geleid tot noemenswaardige aantallen specifieke klachten. De Wet WALVIS daarentegen heeft wel voor een toename van het aantal klachten gezorgd en dan met name over onduidelijkheden of onregelmatigheden in de inhoudingen op de uitkeringen. Dit is overigens voornamelijk te wijten aan systeemproblemen bij het UWV. De gevolgen van de reorganisatie blijven tot klachten leiden, met name op het gebied van de communicatie tussen de callcenters, de backoffice en de cliënt, de interne communicatie tussen de verschillende afdelingen en de problemen met de verschillende uitkeringssystemen en de samenvoeging daarvan.

10.4 Immigratie- en Naturalisatiedienst

Aantal klachten

De dalende trend die eind 2005 was ingezet, heeft zich in 2006 voortgezet. Het absolute aantal klachten over de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is aanmerkelijk gedaald. De instroom van klachten is zelfs in jaren niet zo laag geweest. In 2005 waren er 13 216 klachten binnengekomen bij de IND, in 2006 waren het er nog maar 9 842. Dit betekent een daling van 25%.

Het merendeel van de klachten over de IND, 81% (7 974) betrof een reguliere procedure. 13,5% betrof het proces asiel en 189 klachten hadden betrekking op het proces terugkeer.

In 2006 werd 93% van de klachten binnen de wettelijke termijn van zes weken behandeld. De klachten hadden in 68% van de gevallen te maken met de behandelduur van een aanvraag of bezwaar. 30% had betrekking op dienstverlening. Het aantal klachten op het gebied van bejegening was laag (1%). Van de in 2006 afgehandelde klachten werd 84% van de klachten (deels) gegrond verklaard of informeel, dat wil zeggen in overleg met en naar tevredenheid van de klager, afgehandeld. Overigens bestonden er grote onderlinge verschillen tussen de verschillende processen zoals regulier, naturalisatie, asiel of terugkeer.

De Nationale ombudsman ontving 987 klachten over de IND (in 2005: 1 419). Ook bij deze klachten deed zich vanaf het begin van het jaar een opvallende daling voor.

Een deel van deze klachten (469) werd niet in behandeling genomen omdat de Nationale ombudsman niet bevoegd was (bijvoorbeeld klachten over algemeen regeringsbeleid) of de klacht niet-ontvankelijk was (bijvoorbeeld een kennelijk ongegronde klacht).

Communicatie met de burger

De communicatie van de IND met de burger is verbeterd. De IND heeft onder andere veel tijd geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening en heeft hieraan ook aandacht besteed in de cursus Behoorlijk bestuur en dienstverlening. De IND toont meer bereidheid om zaken uit te leggen. Daarnaast stelt de IND zich meer open voor het publiek, onder meer door het per 1 december 2006 mogelijk te maken om via internet een klacht in te dienen. De bereikbaarheid van de infolijn is verbeterd. De advocatuur heeft bij de infolijn een aparte ingang gekregen, zodat de IND ook voor hen beter bereikbaar is geworden. De IND heeft verder de bereidheid getoond om rechtstreeks in overleg met de advocatuur tot oplossing van een aantal problemen te komen.

Ketenproblemen

De IND blijft afhankelijk van diverse instanties. Dit is een kwetsbaar systeem, omdat achterstand bij de verwerking van gegevens in een onderdeel van de keten doorwerkt naar de volgende schakel en zo naar de IND. Een goede afstemming van de ketenpartners is hier van belang. Een voorbeeld hiervan is de mvv-adviesprocedure, waar de aanvrager de arbeidsovereenkomst moet aanmelden bij de Belastingdienst, die weer de gegevens moet doorgeven aan de UWV. De IND is de laatste schakel in deze keten en controleert bij de UWV. Ook in de procedure waar de IND afhankelijk is van informatie van het Bureau Medische Advisering (BMA) blijven de doorlooptijden bij het BMA een punt van zorg.

Twee reorganisaties binnen de IND zullen naar verwachting bijdragen aan een vermindering van de ketenproblematiek: het overbrengen van de frontofficetaken van de gemeenten naar de IND en het instellen van de nieuwe Terugkeerorganisatie. Deze organisatie is samengesteld uit medewerkers van de IND, de Koninklijke Marechaussee en de vreemdelingenpolitie. De opzet van deze organisatie is dat de ketenpartners nauw met elkaar gaan samenwerken. De Terugkeerorganisatie, die per 1 januari 2007 van start gaat, maakt geen deel uit van de IND.

Intern klachtrecht

Draagvlak

Net als in 2005 is in 2006 de betrokkenheid van het management van de IND bij de interne klachtbehandeling groot geweest. Het belang van klachten werd binnen alle geledingen van de IND uitgedragen. De indruk bestaat dat zich inmiddels binnen de IND van medewerker tot directie een draagvlak begint te vormen voor de gedachte dat klachten er zijn om van te leren. Van klachtbehandelaars werd gevraagd om de oorzaak en de veroorzaker van de klacht te registreren en een verbeteringsuggestie te geven naar aanleiding van klachten. Voorts werd aan elke medewerker de cursus Behoorlijk bestuur en dienstverlening aangeboden. De IND heeft er dit jaar dus hard aan gewerkt om het aantal klachten op termijn terug te brengen. Hoewel de IND zich ervan bewust is dat het aantal klachten hoogstens kan worden beperkt maar dat er altijd klachten zullen overblijven, hoopt de dienst te voorkomen dat er veel klachten over hetzelfde onderwerp worden ingediend.

Aandacht voor oorzaken

Door middel van klachtanalyse trachtte de IND dit jaar na te gaan waar de oorzaak van de klacht lag, zodat knelpunten in het primaire proces konden worden opgespoord. Dit werd mogelijk doordat er inmiddels gewerkt wordt met het nieuwe klachtenregistratiesysteem KUBIS waardoor nu veel meer inzicht in het aantal en de aard van de klachten bij de IND bestaat. Vervolgens werden de analyses voorgelegd aan de procesdirecties. Vertegenwoordigers van de betrokken processen bekeken in zogenaamde verbetergroepen of voor een probleem een oplossing op korte termijn kon worden gevonden. Het proces regulier heeft zich zo gebogen over de problematiek van het tijdig opstarten van een medisch onderzoek door het Bureau Medische Advisering, waardoor de behandeling van de verblijfsaanvragen sneller kan plaatsvinden.

Klachtherkenning

Een IND-brede verbetergroep richtte zich op de klachtherkenning door de IND en bracht in kaart hoe de klachtherkenning vergroot kon worden. In november berichtte de hoofddirecteur dat was onderzocht in hoeverre de IND klachten tijdig herkent. De resultaten waren positief. Het aantal niet-herkende klachten was laag. Ook in de cursus Behoorlijk bestuur en dienstverlening die door de IND en medewerkers van de Nationale ombudsman werd gegeven werd aandacht aan klachtherkenning besteed.

De Nationale ombudsman heeft in 2006 dan ook maar in 22 gevallen het herkansingsbeleid toegepast. Dat wil zeggen dat de IND in die gevallen niet heeft onderkend dat een klacht was ingediend en die derhalve ook niet als zodanig heeft behandeld. Op het totale aantal klachten die de IND heeft ontvangen is dit een zeer klein aantal.

Klachten over adviezen met betrekking tot een machtiging tot voorlopig verblijf

De Nationale ombudsman en de IND ontvingen dit jaar een relatief hoog aantal klachten over negatieve adviezen met betrekking tot de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

Tegen zo'n advies van de Visadienst staat sinds de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van januari 2004 geen rechtsmiddel meer open. Aanvankelijk was de IND niet bereid deze klachten in behandeling te nemen omdat de klachtprocedure niet als verkapte bezwaarprocedure mocht gelden. Naar aanleiding van een overleg met de Nationale ombudsman begin dit jaar heeft de IND besloten om deze klachten toch in behandeling te nemen wanneer er sprake is van een fout in de beoordeling en die fout eenvoudig kan worden rechtgezet. Is dit niet het geval dan wordt de klacht niet inhoudelijk behandeld en geeft de IND het advies om een formele aanvraag voor een mvv in te dienen bij de Nederlandse vertegenwoordiging of om opnieuw een advies in te dienen. De inhoudelijke behandeling van de klacht wordt dan in de procedure meegenomen.

Extern klachtrecht

Reactie op interventies

Evenals in 2005 is in 2006 met succes geïntervenieerd: in 565 zaken. Het aantal zaken waarin het niet lukte om een interventieresultaat te bereiken dat voldeed aan de overeengekomen voorwaarden, was betrekkelijk gering. Die gevallen hadden met name betrekking op restitutie van leges, terugbetaling van griffierecht en schadevergoeding in het algemeen.

In 2006 vond een voortzetting plaats van de werkzaamheden zoals die in 2005 plaatsvonden. Dat wil zeggen dat er sprake was van een goed werkbaar situatie waarbinnen de IND in de grote meerderheid van de voorgelegde gevallen bereid was en erin slaagde om oplossingen te bereiken die voldeden aan de overeengekomen interventiecriteria.

Oplossingsgericht

In zaken waarin het niet mogelijk bleek om tot een oplossing binnen de interventiecriteria te komen, werd het onderzoek door de Nationale ombudsman schriftelijk voortgezet. In 2006 is vanuit de Nationale ombudsman het oplossingsgericht denken ook meer buiten de kaders van de interventiesfeer gebracht. Zaken waarin lopende het schriftelijk onderzoek alsnog in afdoende mate aan de klacht tegemoet werd gekomen, werden zoveel mogelijk tussentijds beëindigd. Dit had als gevolg dat er in 2006 37 rapporten, dus aanzienlijk minder dan in 2005, over de IND zijn uitgebracht.

Reacties op rapporten en aanbevelingen

Nog steeds moet worden geconstateerd dat rapporten waaraan geen aanbeveling is verbonden, niet standaard onder de bekendheid bij de medewerkers van de IND worden gebracht, zodat de inhoud van die rapporten van weinig betekenis is bij de uitvoeringspraktijk.

Aanbevelingen krijgen wel de nodige aandacht. In 2006 zijn er op het terrein van de IND veertien aanbevelingen gedaan. Daarvan werden er elf overgenomen. Indien de betrokken minister overweegt de aanbeveling niet over te nemen, vindt eerst ambtelijk vooroverleg plaats. Dit was

bijvoorbeeld het geval in een viertal zaken waarin de Nationale ombudsman de aanbeveling had gedaan om verzoeker financieel te compenseren. In twee gevallen werd de aanbeveling tot op heden niet overgenomen en een aanbeveling werd deels overgenomen. Aanbevelingen die niet worden overgenomen, worden onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht.

Nakomen rechterlijke uitspraken

Eind 2005 werd met de hoofddirecteur van de IND afgesproken een gezamenlijke ambtelijke werkgroep te vormen met medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en de IND. De uitdrukkelijke bedoeling hiervan was om het hardnekkige probleem van het niet of niet tijdig nakomen van rechterlijke uitspraken definitief op te lossen.

De werkgroep heeft in 2006 gesproken met verschillende unitmanagers die zich bezighouden met het behandelen van de zaken na een rechterlijke uitspraak, en met name over de gevolgde werkwijze in de betrokken units. Ook werd een werkbezoek gebracht aan verschillende IND-locaties. De Nationale ombudsman benadrukte nogmaals dat in 100% van de gevallen een rechterlijke uitspraak dient te worden nagekomen. Binnen de werkgroep is aangedrongen op een centrale registratie van deze zaken, zodat het mogelijk is om een dossier waarin opnieuw dient te worden beslist makkelijk te traceren en te volgen. In 2007 zal dit worden gerealiseerd.

De werkgroep heeft voorgesteld het tijdig uitbrengen van een voornemen gelijk te stellen aan het tijdig nemen van een beslissing. De Nationale ombudsman heeft hiermee ingestemd. Indien het niet mogelijk blijkt om een rechterlijke uitspraak tijdig na te komen omdat de betrokkene nieuwe (bijvoorbeeld medische) feiten of omstandigheden aandraagt, dient contact te worden gelegd en overleg te worden gepleegd met de gemachtigde om de mogelijkheid van uitstel te bespreken.

In 2006 werden er bij de Nationale ombudsman aanzienlijk minder klachten (22) dan in 2005 (56) ingediend over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken.

10.5 Sociale Verzekeringsbank

Aantal klachten

De Nationale ombudsman ontving in 2006 in vergelijking met andere bestuursorganen relatief weinig klachten over de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het ging om 271 klachten. Daarvan werden er 38 in onderzoek genomen.

Aard klachten

De klachten die de Nationale ombudsman in 2006 ontving, betreffen met name de behandelingsduur. Daarnaast gaan de klachten vaak over gebrekkige informatieverstrekking door de SVB, bijvoorbeeld over de opbouw van de AOW-uitkering. De SVB heeft inmiddels de informatievoorziening verbeterd door bij een wijziging in de uitkering een specificatie toe te voegen. Ook werd geklaagd over de dienstverlening en de bejegening.

De klachten zijn verder zeer gevarieerd wat betreft het onderwerp (zij betreffen met name de AOW, de kinderbijslag en het persoonsgebonden budget) en zij zijn ook afkomstig van verschillende vestigingen. Nog steeds zijn de meeste klachten van de vestiging Leiden afkomstig, maar deze klachten zijn over het algemeen eenvoudig op te lossen en duiden er niet meer op dat de vestiging Leiden een structureel probleem heeft wat betreft de dienstverlening aan cliënten.

Ketenproblemen

Aan de hand van de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten kan niet worden gesteld dat er bij de SVB sprake is van ketenproblemen. Wel ontving de Nationale ombudsman een klacht die gaat over de vraag of de SVB (als administratiekantoor) of het zorgkantoor (als financier) diende te reageren op een fraudemelding rond een persoonsgebonden budget. Deze kwestie is nog niet afgewikkeld.

Intern klachtrecht

De Nationale ombudsman ontvangt weinig klachten over de klachtbehandeling door de SVB. De SVB pakt de klachtbehandeling in het algemeen serieus op, door indien gewenst een gesprek aan te gaan en uitgebreid te reageren.

Extern klachtrecht

De contacten tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en de contactpersonen van de SVB leveren soms problemen op. Dit komt doordat de SVB wijzigingen in de contactpersonen niet doorgeeft en doordat de werkwijze van de contactpersonen verschillend blijkt te zijn. De Nationale ombudsman heeft dit onder de aandacht van de SVB gebracht. De SVB reageert vrijwel altijd positief op voorstellen voor interventies.

Reactie op rapporten en aanbevelingen

In 2006 zijn in twee rapporten aanbevelingen gedaan. Inzake beide aanbevelingen is een reactie van de SVB ontvangen, waarin de SVB aangaf de aanbevelingen (nog) niet te willen opvolgen. Over beide zaken is nog overleg gaande tussen de Nationale ombudsman en de SVB.

Lerende organisatie

Afgaande op de ervaringen die de Nationale ombudsman met de SVB heeft, kan de SVB zeker als een lerende organisatie worden getypeerd.

Bezwaarprocedure

De Nationale ombudsman heeft in 2006 slechts enkele klachten ontvangen over de bezwaarprocedure bij de SVB. De SVB zelf ontvangt in vergelijking met andere bestuursorganen niet veel bezwaarschriften.

Nakomen rechterlijke uitspraken

De Nationale ombudsman heeft in 2006 geen klachten ontvangen over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken door de SVB.

10.6 Informatie Beheer Groep

Aantal klachten

In 2006 werden over de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) minder klachten ontvangen dan in 2005 (207 respectievelijk 257). Hiermee is het aantal over de IB-Groep ontvangen klachten terug op het voor 2005 gebruikelijke niveau. De IB-Groep liet weten dat dit beeld ook is te herkennen bij de interne klachtbehandeling. Een eenduidige oorzaak voor deze tijdelijke toename over 2005 kon de IB-Groep niet geven. Negentien van de ontvangen klachten leidden tot een onderzoek. Een van deze onderzoeken resulteerde in een rapport.

Aard klachten

De in 2006 in onderzoek genomen klachten hadden met name betrekking op de adressering van poststukken in verband met de inning van een studieschuld, de wijze van invordering van schulden en de wijze van afdoening van aanvragen. Klachten die niet tot onderzoek leidden, bijvoorbeeld omdat de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstond, hadden onder meer betrekking

op de aanvraag om draagkrachtmeting voor de terugbetaling van de studieschuld en de vaststelling van de aanvullende beurs.

Ketenproblemen

Van externe ketenproblemen bij de IB-Groep is ook dit jaar niet gebleken. Wel blijkt uit sommige verzoekschriften die de Nationale ombudsman ontving dat zich binnen de organisatie problemen voordoen die samenhangen met het feit dat de gegevens van onder meer studerende in verschillende computersystemen worden geregistreerd en dat zij in hun contacten met de IB-Groep met verschillende afdelingen te maken kunnen hebben.

Intern klachtrecht

Over de wijze waarop de IB-Groep het intern klachtrecht toepast worden door de Nationale ombudsman vrijwel geen klachten ontvangen. Wel blijkt de manier waarop de IB-Groep omgaat met de informele en formele fase van de klachtbehandeling soms tot onduidelijkheid te leiden; verzoekers wendden zich in een aantal gevallen tot de Nationale ombudsman terwijl de klachtbehandeling door de IB-Groep nog niet was afgerond. Wellicht speelt het feit dat de informele fase wordt afgesloten met een brief hierbij een rol. Klagers die geen gebruik willen maken van de in deze brief genoemde mogelijkheid van een hoorzitting beschouwen deze brief vermoedelijk als eindresultaat van de klachtbehandeling. Dit is voor de IB-Groep een aandachtspunt.

Extern klachtrecht

Evenals in de voorgaande jaren verliepen de contacten met de IB-Groep goed. Duidelijk is dat de IB-Groep veel belang hecht aan een goede relatie met de Nationale ombudsman. De houding van de IB-Groep wordt als open en constructief ervaren. Verder valt op dat de IB-Groep ook altijd bereid is om mee te denken en informatie te verstrekken over zaken die niet tot onderzoek door de Nationale ombudsman zullen leiden, bijvoorbeeld omdat de Nationale ombudsman niet bevoegd is om onderzoek in te stellen.

Reactie op aanbevelingen en rapporten

In 2006 is over de IB-Groep een rapport uitgebracht. Aan dit rapport was geen aanbeveling verbonden.

Lerende organisatie

Uit van de IB-Groep ontvangen informatie komt naar voren dat de organisatie naar aanleiding van signalen uit – onder meer – de klachtbehandeling overgaat tot het uitvoeren van verbeteringen in het werkproces. De voortgang wordt besproken in structurele overleggen en opgenomen in rapportages en in het jaarverslag. Deze rapportages worden onder meer besproken in de diverse managementteamvergaderingen. Zodra een verbeteractie wordt uitgevoerd worden de medewerkers hierover ingelicht.

Op grond van hetgeen de IB-Groep heeft aangegeven alsmede op grond van ervaringen die de Nationale ombudsman in dit opzicht met de IB-Groep heeft kan worden vastgesteld dat de IB-Groep een lerende organisatie is.

Bezwaarprocedure

Over de afhandeling van bezwaarschriften ontvangt de Nationale ombudsman vrijwel geen klachten. In vergelijking met andere bestuursorganen ontvangt de IB-Groep weinig bezwaarschriften.

Nakomen rechterlijke uitspraken

In 2006 zijn geen klachten ontvangen over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken door de IB-Groep.

10.7 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen

Aantal klachten

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) heeft als belangrijkste taak het innen van kinderalimentatie op verzoek van de ouder die daarop aanspraak heeft (maar soms ook op verzoek van beide ouders). In 2005 ontving het LBIO een kleine 8 000 verzoeken om overname van de inning. In de helft van deze gevallen werd de inning ook daadwerkelijk overgenomen. Het LBIO heeft (op een peildatum) ruim 11 500 alimentatiezaken in behandeling. Het LBIO handelde in 2005 252 klachten af over deze dossiers.

De Nationale ombudsman ontving in 2006 119 klachten over het LBIO.

Aard klachten

Ook dit jaar ging een aantal klachten van ontvangstgerechtigden over het niet voortvarend innen van de kinderalimentatie door het LBIO. De Nationale ombudsman signaleerde dat van de zijde van de betalingsplichtigen een aantal keren werd geklaagd over het feit dat het LBIO bij het bepalen van de (hoogte van de) achterstand onvoldoende rekening houdt met tussen de ontvangstgerechtigde en betalingsplichtige gemaakte afspraken. Naar aanleiding hiervan vond op 8 september 2006 een gesprek plaats tussen de Nationale ombudsman en de directeur van het LBIO en twee van zijn stafmedewerkers. Tijdens dit gesprek heeft de Nationale ombudsman het LBIO een aantal aandachtspunten en handvatten aangereikt om op te kunnen terugvallen bij het beoordelen van toekomstige gevallen waarin genoemde afspraken aan de orde zijn. Daarnaast waren er klachten over het feit dat het LBIO de inning had overgenomen en over de wijze waarop het LBIO tot inning overging.

Ketenproblemen

Vorig jaar merkte de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag op dat het LBIO een ingeschakelde deurwaarder in principe driemaandelijks aanstuurt. Desondanks zijn er in 2006 twee rapporten uitgebracht waarin de Nationale ombudsman oordeelde dat het LBIO bij de deurwaarder niet voldoende voortvarend had geïnformeerd naar de stand van zaken en niet voldoende had aangedrongen op het treffen van executiemaatregelen. Ook oordeelde de Nationale ombudsman in een zaak dat het LBIO de deurwaarder beter had moeten informeren over de afdracht van geïnde gelden aan de ontvangstgerechtigde.

Interne klachtbehandeling

Binnen het LBIO zijn kwaliteitsadviseurs werkzaam die de klachtbehandeling verzorgen en de klachtafhandelingsbrieven ontwerpen. Het concept van zo'n brief wordt aan de directeur van het LBIO voorgelegd ter beoordeling en tekening. Om het aantal klachten nog verder terug te dringen worden medewerkers sinds 2003 meer betrokken bij de afhandeling ervan. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het primair proces, omdat door de medewerkers meer aandacht wordt besteed aan het voorkomen van een klacht.

In het vorige jaarverslag merkte de Nationale ombudsman op dat de klachtherkenning door het LBIO te wensen overliet. De omstandigheid dat de Nationale ombudsman in 2006 slechts enkele malen een klacht hoefde terug te sturen naar het LBIO om daar alsnog te worden behandeld, kan een indicatie zijn voor verbetering op dit punt.

In het jaarverslag van het LBIO over 2005 is te lezen dat het LBIO signaleert dat het opmerkelijk is dat over het jaar 2005 een lichte daling te zien is in het aantal ingekomen klachten over de overname van de inning. Het aantal overgenomen inningszaken nam in 2005 (4 036) wel fors toe ten opzichte van 2004 (3 156). Volgens het LBIO is deze daling van het aantal klachten ook te danken aan het wegwerken van achterstanden die zijn ontstaan als gevolg van de invoering van een nieuw registratiesysteem in 2004 en startproblemen in 2005.

Externe klachtbehandeling

Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman hebben bij het LBIO een vast aanspreekpunt. Op de opening van een onderzoek door de Nationale ombudsman volgt doorgaans een uitvoerige reactie, meestal binnen de gestelde termijn en voorzien van de relevante bijlagen. Meer dan eens is het LBIO bereid gebleken om al tijdens het onderzoek een vergissing te corrigeren of een maatregel te treffen naar aanleiding van een klacht.

Reactie op rapporten en aanbevelingen

Het is de Nationale ombudsman gebleken dat het LBIO de rapporten van de Nationale ombudsman niet ongelezen terzijde legt. Soms volgt een telefonische reactie en rapporten worden ook wel nageslagen bij een voorgenomen beleidswijziging. In 2006 bracht de Nationale ombudsman negentien rapporten uit waarvan vier met een aanbeveling. Deze aanbevelingen hielden in: het betalen aan verzoeker van een vergoeding uit coulance, restitutie aan verzoeker van het te veel geïnde alimentatiebedrag en restitutie van het te veel geïnde bedrag aan opslagkosten (zie rapporten 2006/130, 2006/274, 2006/160 en 2006/115). Alle aanbevelingen zijn in 2006 opgevolgd. In 2006 werd ook nog een in 2005 gedane aanbeveling opgevolgd (rapport 2005/235).

10.8 Centrale organisatie Werk en Inkomen

Aantal klachten

De Nationale ombudsman ontving in 2006 120 klachten over de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) (2005:139). Daarvan zijn er 41 in onderzoek genomen.

Aard klachten

De klachten die de Nationale ombudsman over de CWI ontving gaan met name over het verlenen van ontslagvergunningen, de arbeidsbemiddeling en de uitkeringsintake.

De klachten die betrekking hadden op een beslissing van de CWI inzake de verlening van een ontslagvergunning gingen onder meer over het onjuist toepassen van het anciënniteitsbeginsel en de gebrekkige motivering van de ontslagvergunning. Verder werd geklaagd over de informatieverwerking door de CWI. Het ging onder meer om het inwinnen van een advies bij het UWV en het inwinnen van nadere informatie bij een werkgever. Wat betreft de arbeidsbemiddeling en de uitkeringsintake werden slechts enkele onderzoeken ingesteld. De klachten over de uitkeringsintake hadden vooral betrekking op het verstrekken van informatie door de CWI.

Ketenproblemen

Aan de hand van de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten kan niet worden gesteld dat er bij de CWI sprake is van interne ketenproblemen. Extern wil er wel eens een knelpunt ontstaan bij de samenwerking van de CWI met andere bestuursorganen als onderdeel van een keten, met name bij uitkeringsaanvragen (UWV en gemeenten). De Nationale ombudsman heeft in 2006 hierover enkele klachten ontvangen. Deze zien met name op het verstrekken van verkeerde informatie door de

CWI aan een aanvrager van bijstand en het doorverwijzen van een aanvrager van een bijstandsuitkering naar het UWV voor het aanvragen van een WW-uitkering. In deze laatste gevallen gaat het om burgers die menen aanspraak te kunnen maken op een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat zij te weinig gewerkt hebben om recht te hebben op een WW-uitkering, maar die door de CWI toch verplicht worden eerst een WW-uitkering aan te vragen.

Intern klachtrecht

Per 1 januari 2006 worden de klachten door de CWI niet meer decentraal maar centraal door de Raadsman Ombudszaken te Amsterdam afgehandeld. De Nationale ombudsman is van mening dat deze centrale afhandeling van klachten door een speciaal daarvoor aangestelde Raadsman Ombudszaken een positief effect heeft op de klachtafhandeling. De Nationale ombudsman ontving in 2006 slechts een beperkt aantal klachten over de interne klachtafhandeling door de CWI.

Extern klachtrecht

Alhoewel de tijdigheid van de reactie van de CWI op klachten nog wel eens te wensen overlaat, worden de contacten met de CWI over het algemeen als positief ervaren.

De CWI heeft zich bereid getoond om in zaken die zich in beginsel lenen voor onderzoek het ontslagdossier op voorhand naar de Nationale ombudsman op te sturen. Aan de hand van het ontslagdossier kan de Nationale ombudsman vervolgens beoordelen of het instellen van onderzoek door de Nationale ombudsman al dan niet zinvol is.

Reactie op rapporten en aanbevelingen

De CWI reageert doorgaans positief op aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman deed de CWI in 2006 drie aanbevelingen. Op dit moment is bekend dat de CWI twee van de drie aanbevelingen heeft opgevolgd. De CWI reageerde niet tijdig op de aanbevelingen.

Verder is in 2006 de discussie tussen de Nationale ombudsman en de CWI over een in 2004 gedane aanbeveling voortgezet. De Nationale ombudsman had de CWI in overweging gegeven de namen van de leden van de ontslagadviescommissie bekend te maken als partijen die betrokken zijn bij een ontslagprocedure daar om verzoeken. In 2005 liet de CWI weten de aanbeveling niet te zullen opvolgen, omdat de CWI bang was voor de continuïteit in de bezetting van de ontslagadviescommissies als de individuele leden frequent bevraagd zouden kunnen worden. Ook vreesde de CWI dat partijen die teleurgesteld waren in de procedure verhaal zouden komen halen. De Nationale ombudsman verzocht de CWI haar standpunt te heroverwegen. In reactie daarop antwoordde de CWI eind 2005 dat het onderwerp werd geagendeerd voor de werkgroep Agendering Regelgeving Ontslagvergunningen (ARO) van de Stichting van de Arbeid. Over de uitkomst van dat overleg berichtte de CWI op 14 april 2006: de Stichting van de Arbeid is tegen elke vorm van openbaarmaking van de namen. Bevreesd wordt dat de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zich niet meer kandidaat willen stellen en dat daardoor het ontslagsysteem wordt geschaad. Het frequent bevragen zou bovendien een extra belasting zijn voor de leden van die commissies die daarbij slechts een adviserende rol vervullen. De CWI was wel bereid om in uitzonderlijke gevallen op verzoek de namen bekend te maken. Op verzoek van de Nationale ombudsman gaf de Stichting op 6 november 2006 ook nog eens zelf aan waarom het tegen het openbaar maken van de namen is. Aan het einde van het verslagjaar beraadde de Nationale ombudsman zich op het nemen van verdere stappen.

Lerende organisatie

Het beeld dat de Nationale ombudsman heeft van de CWI is er zeker een van een lerende organisatie. Incidenteel blijkt de CWI echter te vervallen in eerder gemaakte fouten. Zo laat de motivering van ontslagbeslissingen nog steeds wel eens te wensen over.

Bezwaarprocedure

De Nationale ombudsman ontving in 2006 geen klachten over de bezwaarprocedure.

Nakomen rechterlijke uitspraken

De Nationale ombudsman ontving in 2005 geen klachten over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken.

10.9 Decentrale overheden

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht per 1 januari 2006 zijn ook de bestuursorganen van de decentrale overheid verplicht te voorzien in een ombudsfunctie. Naast alle waterschappen en provincies vielen per 1 januari 2006 290 van de 458 gemeenten onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is na 1 januari 2006 voorts de externe klachtvoorziening voor de meeste van de vele honderden gemeenschappelijke regelingen.

Er werden 1 599 verzoekschriften ontvangen (2005: 1 292). Daarvan behoorden 1 330 tot het werkkterrein van de gemeenten, 162 tot dat van de waterschappen en 43 tot dat van de provincies. Over de gemeenschappelijke regelingen werden 64 klachten ontvangen. Het totaal aantal ontvangen verzoekschriften over decentrale overheden is daarmee sterk toegenomen in vergelijking tot 2005 (bijna 25%). In relatieve zin valt die stijging mee gezien de toename van het aantal aangesloten gemeenten van 220 (2005) naar 290 (2006) en de ontstane bevoegdheid over vele honderden gemeenschappelijke regelingen. Het gemiddelde aantal klachten per gemeente lag in 2005 rond de 5, en in 2006 ligt dat gemiddelde op 4,5 verzoekschriften.

De Nationale ombudsman heeft in het verslagjaar, veel meer dan voorheen, verzoekschriften gericht doorgezonden. Hieronder wordt verstaan dat een medewerker van het bureau bij verzoeker achterhaalt wat de kern van diens klacht is, waarna het verzoekschrift wordt doorgestuurd aan het bestuursorgaan waarbij expliciet op de kern van deze klacht wordt gewezen en op mogelijke oplossingen. Deze methode wordt zowel gebruikt bij klachten die nog niet bij het bestuursorgaan bekend waren of konden zijn, als in de gevallen dat de klacht wel kenbaar was gemaakt, maar niet als zodanig was herkend of afgewikkeld. De eerste ervaringen wijzen op waardering bij bestuursorganen voor de toegevoegde informatie bij het doorzenden. Uiteraard blijft de interne klachtenprocedure de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zelf. De Nationale ombudsman geeft slechts een advies, waarover bestuursorganen met de Nationale ombudsman in discussie kunnen gaan.

De Nationale ombudsman heeft in het verslagjaar in individuele zaken waarbij sprake was van overschrijding van wettelijke termijnen of van het uitblijven van inhoudelijke beslissingen of reacties in overwegende mate getracht door interventie te bereiken dat alsnog binnen afzienbare termijn inhoudelijk op de aanvraag, het bezwaar, de klacht of het verzoek werd gereageerd. Bij een interventie reageren bestuursorganen bijna zonder uitzondering positief.

Ook voor 2006 geldt dat veel burgers zich tot de Nationale ombudsman wendden, terwijl het volgen van een bezwaar- of beroepsprocedure de aangewezen weg zou zijn en niet het indienen van een klacht. Bezwaarschriften bevatten echter ook vaak klachtelementen. De ervaring leert dat problemen van een burger, bijvoorbeeld in de communicatieve sfeer, door de formele afbakening van het onderwerp van bezwaar niet adequaat worden opgepakt. Dit leidt ertoe dat de Nationale ombudsman met regelmaat klachten ontvangt die veel beter in een vroeger stadium direct door het bestuursorgaan hadden kunnen worden opgepakt bij de behandeling van een bezwaarschrift. De samenloop tussen klacht en bezwaar blijft echter een lastig thema en komt ook regelmatig terug in adviezen die de Nationale ombudsman hieromtrent in concrete zaken aan medewerkers van gemeenten verstrekt.

Veelschrijvers

De Nationale ombudsman heeft in 2006 net als in 2005 enkele rapporten uitgebracht die betrekking hadden op zogeheten «veelschrijvers». Bestuursorganen, en zeker gemeenten, worden regelmatig geconfronteerd met een burger die op een voor het bestuursorgaan belastende wijze correspondeert, zodat het bestuursorgaan het wenselijk acht die correspondentie te stroomlijnen, beperken of zelfs te beëindigen.

Een bestuursorgaan dient in beginsel op brieven van burgers te reageren. Dit hoeft echter niet altijd, of in ieder geval niet altijd inhoudelijk, indien de burgers zelf in de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie in gebreke blijven. Burgers dienen ook zelf bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking met de overheid. Zo kan het bijvoorbeeld redelijk overkomen indien een bestuursorgaan van zo'n veelschrijver verlangt zich per brief te beperken tot een kwestie. Dit kan er echter toe leiden dat het bestuursorgaan dit dusdanig «beperkt» uitlegt, dat feitelijk geen enkele brief meer inhoudelijk wordt beantwoord indien in een brief meer dan een onderwerp wordt aangesneden. Het bestuursorgaan doet er dan verstandig aan om aan te geven wat volgens hem het onderwerp van de brief is, dit onderwerp te behandelen en verzoeker voor het overige erop te wijzen dat hij andere kwesties in een ander schrijven aan de orde moet stellen.

Provincies

Over de provincies heeft de Nationale ombudsman in 2006 twee rapporten uitgebracht. In de ene zaak (2006/110) ging het om geluids-overlast door bestrating. Alhoewel erkend werd dat sprake was van geluidsoverlast had gedeputeerde staten geen nader onderzoek gedaan naar de overlast noch ingestemd met geluidswerende maatregelen vanuit de vrees van precedentwerking. Hiermee had het college gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving, respectievelijk met het vereiste van redelijkheid. De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt dat het bestuursorgaan, indien het in een bepaalde situatie redelijk is dat een oplossing wordt getroffen, daar in beginsel aan moet meewerken.

De andere zaak (2006/135) had betrekking op de beslissing om de van een verzoeker ontvangen brieven en klachten uitsluitend nog ter inzage te leggen op de griffie en niet meer op te nemen in het Stateninformatiesysteem. De maatregelen waren getroffen om een onevenredige belasting van de provinciale organisatie te voorkomen. De getroffen maatregelen waren in overeenstemming met het evenredigheidsvereiste, omdat verzoeker niet werd beperkt in zijn mogelijkheden van rechtsbescherming en ook niet in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden.

Van de verzoekschriften die de Nationale ombudsman over de provincies ontving had een deel betrekking op de wegbeheerdersaansprakelijkheid, het al dan niet handhaven bij milieuoverlast en het optreden bij bodemverontreiniging en -sanering. Daarnaast werd geklaagd over (het onthouden van) de goedkeuring van bestemmingsplannen. Bij deze klachten is er veelal samenhang met voor bezwaar en beroep vatbare besluiten. Daarnaast waren enkele interventies gericht op het uitblijven van een reactie of beslissing.

Gelet op het wel zeer beperkte aantal klachten landelijk gezien (43) is het niet mogelijk om voor de provinciale bestuurslaag een concreet beeld te geven van knelpunten. Provincies zijn voor de gemiddelde burger een weinig in het oog springende bestuurslaag. De taken en bevoegdheden die provincies hebben, bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening, is voor hen vaak onduidelijk. Als burgers klachten hebben op dit terrein wenden zij zich in het merendeel van de gevallen tot de gemeente waarin zij wonen of waarmee zij in een procedure zijn verwickeld, en niet ook tot de betrokken provincie.

Waterschappen

Over de waterschappen heeft de Nationale ombudsman in 2006 een rapport uitgebracht. In dat rapport (2006/277) had verzoeker door verstopping van het riool overlast en schade aan zijn woning ondervonden en werd hij door de betrokken gemeente en het betrokken waterschap van het spreekwoordelijk kastje naar de muur gestuurd. De Nationale ombudsman overwoog dat dit in strijd was met het vereiste van correcte bejegening. Dit vereiste houdt onder meer in dat bestuursorganen zich in hun contacten met burgers hulpvaardig dienen op te stellen. Het onderzoek wees uit dat het probleem uiteindelijk niet bij het waterschap, maar bij de gemeente lag. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman had die in strijd met het redelijkheidvereiste gehandeld door het verzoek om vergoeding af te wijzen.

Een aanzienlijk deel van de over de waterschappen ontvangen verzoekschriften heeft betrekking op de afwijzende beslissing op een verzoek om kwijtschelding. Bij de behandeling van dergelijke klachten beoordeelt de Nationale ombudsman of een waterschap zijn beslissing op de goede gronden heeft gebaseerd en of op juiste wijze gebruik is gemaakt van de beleidsvrijheid die het waterschap ter zake heeft. Interventies van de Nationale ombudsman bij waterschappen volgen veelal uit klachten over het uitblijven van een beslissing op een verzoek om kwijtschelding of over de beslissing zelf.

Geconstateerd kan te worden dat in het overgrote deel van de ontvangen klachten waterschappen bij de beslissing op verzoeken om kwijtschelding handelen overeenkomstig de daarvoor geldende regels. Wel geldt daarbij dat de communicatie omtrent de uitleg en toepassing van deze regels in sommige situaties verbeterd kan worden.

Daarnaast ontvangt de Nationale ombudsman jaarlijks veel verzoekschriften over de stijging van de waterschapslasten. Deze tarieven worden vastgelegd in verordeningen. De Nationale ombudsman stelt echter geen onderzoek in naar de inhoud van algemeen verbindende voorschriften, waartoe verordeningen worden gerekend.

Gemeenten

Zoals aangegeven heeft het overgrote deel van de over de decentrale overheid ontvangen klachten betrekking op de gemeenten. Ook hierbij geldt dat een groot deel van de verzoekschriften niet door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen werd, omdat de interne klacht-

behandeling nog niet of niet volledig was doorlopen of omdat er sprake was van voor bezwaar en beroep vatbare besluiten.

In 2006 is in totaal 130 maal een onderzoek ingesteld naar gedragingen van gemeenten, gericht op interventie (95) of het uitbrengen van een rapport (35). De interventies, veelal gericht op het alsnog inhoudelijk beslissen op verzoeken, op het verstrekken van concrete, adequate informatie, op het wegnemen van gerezen misverstanden of onduidelijkheden of op het heroverwegen van een eerdere beslissing, hebben in de meeste gevallen geleid tot een actie van het bestuursorgaan. De klacht werd naar tevredenheid van verzoeker opgelost, of er kon om andere redenen worden geconcludeerd dat er geen aanleiding meer was het onderzoek voort te zetten.

De Nationale ombudsman heeft in 2006 in elf van de 35 uitgebrachte rapporten op het terrein van de gemeenten een aanbeveling gedaan. Net als bij waterschappen zijn er op het terrein van de belastingen klachten over de sterke stijging of invoering van nieuwe belastingen en leges, de invordering van belastingen en de beslissingen op verzoeken om kwijtschelding. Ook de herwaardering op grond van de Wet waardering onroerende zaken leidt nogal eens tot klachten, omdat de wijze van waardering of de waarderingsgrondslagen voor burgers vaak ondoorzichtig is. Ook de behandelingsduur van bezwaarschriften tegen de afgegeven waardebeschikking leidt tot klachten.

De Nationale ombudsman stelt zich sinds jaar en dag op het standpunt dat de in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen beslistermijn voor bezwaarschriften tevens als richtsnoer moet worden gehanteerd bij de afhandeling van bezwaarschriften ter zake van heffingen bij gemeenten en waterschappen. De door de wetgever vastgelegde jaartermijn in artikel 25 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) geldt alleen voor zaken van een bijzondere fiscale ingewikkeldheid en dus niet voor zaken waarin andere factoren in de weg staan aan het nemen van een beslissing binnen de algemene termijn.

In rapport 2006/321, dat handelt over de behandelingsduur van een bezwaarschrift tegen een afgegeven waardebeschikking, heeft de Nationale ombudsman over de behandelingsduur geen oordeel uitgesproken. Reden om dat niet te doen is gelegen in een aanhangig voorstel tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaaksbelastingen, waarmee de wetgever voorziet in de gevolgen van een piekbelasting bij gemeenten door invoering van een ruimere dan de algemene termijn voor afdoening. In de praktijk komt het er dan op neer, dat een tijdig ingediend bezwaarschrift tegen een in februari verzonden waardebeschikking uiterlijk binnen datzelfde belastingjaar moet zijn afgedaan. De beraadslagingen naar aanleiding van dit voorstel hebben echter geleid tot een heroverweging bij de wetgever. De Nationale ombudsman acht het niet gewenst vooruit te lopen op de uitkomst van die heroverweging.

Op het terrein van de ruimtelijke ordening valt op dat er bij burgers veel onduidelijkheid bestaat over de verschillende stadia en rechtsbeschermingsmogelijkheden bij bouwaanvragen en bestemmingsplanprocedures. Het lukt gemeenten vaak niet om hierover helder te communiceren. Daarbij geldt dat burgers nogal eens teleurgesteld zijn in de mate waarop zij via inspraakmogelijkheden invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijke resultaat.

Ook de wijze waarop gemeenten al dan niet handhavend optreden bij geconstateerde illegaliteiten levert nogal eens klachten op. Burgers achten het vaak niet acceptabel dat gemeenten bij illegaliteiten veelal eerst de

mogelijkheden van legalisatie onderzoeken. Aan de andere kant wordt strikt handhavend optreden ook niet altijd op prijs gesteld. Dergelijke klachten betreffen vaak ingewikkelde dossiers, waarin meerdere problemen spelen. Ook weten burgers vaak niet dat ze een aanvraag tot handhavend optreden kunnen indienen, waarop de gemeente een besluit moet nemen dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. De Nationale ombudsman wijst verzoekers in die gevallen op hun procesmogelijkheden. Een niet consequent handhavingsbeleid grijpen burgers daarnaast aan bij fricties met burens of het draagt juist bij aan het ontstaan van fricties. Burenconflicten, die er zijn of door het handhavingsbeleid ontstaan, worden nogal eens mede uitgevochten via de betrokken gemeente en vaak ook nog via het bevoegde regionale politiekorps.

Contacten met de decentrale overheid

Een enkele nieuwe gemeente heeft in de loop van het jaar verzocht om informatie van de Nationale ombudsman. Verder is ingegaan op individuele verzoeken van gemeenten (Amstelveen, Apeldoorn, Haarlem en Tilburg) om informatie te verstrekken over een aantal onderwerpen. Met name «veelschrijvers», klachtherkenning, samenloop van klacht en bezwaar, eisen die worden gesteld aan de interne klachtprocedure en de werkwijze van de Nationale ombudsman vormden onderwerp van bespreking.

Ook zijn in specifieke dossiers individuele bezoeken gebracht aan gemeenten (Diemen, Ede, Venlo, Bergeijk, Moordrecht, Heel, Haarlemmermeer, Den Haag, Haarlem) om, in het kader van een onderzoek, bijvoorbeeld de situatie ter plaatse goed in ogenschouw te kunnen nemen. Ook is een bezoek afgelegd aan de gemeenschappelijke regeling Kredietbank Limburg.

Onderzoek uit eigen beweging

De afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman uitvoerig onderzoek gedaan naar de afhandeling van correspondentie van burgers aan de overheid. Het uit 2003 daterende Burgerbrievenrapport en het in 2005 uitgebracht evaluatierapport hadden betrekking op de voortvarendheid waarmee ministeries brieven (en e-mailberichten) van burgers afhandelen. Gelet op de toegenomen aandacht voor het thema «behandeling van burgerbrieven» heeft de Nationale ombudsman besloten in 2006 bij de – onder zijn bevoegdheid vallende – gemeenten een onderzoek te verrichten naar de afhandeling van correspondentie van burgers. Dit onderzoek is ingesteld met gebruikmaking van de bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging (artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht).

Daartoe zijn aan alle 290 bij hem aangesloten gemeenten drie algemene vragen gesteld, terwijl aan elf van hen in het kader van diepteonderzoek een uitvoerige vragenlijst is voorgelegd. De meeste vragen gaan over de volgende vijf categorieën: aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, andere brieven en e-mailberichten. Het onderzoek van de Nationale ombudsman is vanuit een positieve samenwerking met de elf geselecteerde gemeenten gericht op het versterken van processen die bij de gemeenten al gaande zijn. De elf gemeenten die meewerkten aan het diepteonderzoek zijn Alkmaar, De Ronde Venen, Emmen, Ferwerderadiel, Moerdijk, Nijmegen, Onderbanken, Steenwijkerland, Urk, Wassenaar en Winsum.

Resultaten onderzoek

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten er lang niet altijd in slagen aanvragen tijdig af te handelen, terwijl ook vaak wordt verzuimd de indiener van de aanvraag binnen twee à drie weken een behandelings-

bericht te sturen. Voorts is opgevallen dat veel gemeenten een termijn van acht weken hebben verheven tot norm voor het nemen van een beslissing. De Nationale ombudsman pleit voor een kortere termijn indien de aard van de aanvraag dat mogelijk maakt. Afgezien daarvan is gebleken dat gemeenten vaak verzuimen een bericht met een nieuwe termijn te versturen indien zij er niet in slagen tijdig op een aanvraag te beslissen.

De ontvangst van bezwaarschriften wordt bijna standaard schriftelijk bevestigd. Veel gemeenten slagen er niet in bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen, en van de mogelijkheid om expliciet te verdagen of om te verzoeken om instemming met verder uitstel wordt in die gevallen ten onrechte vaak geen gebruik gemaakt. De burger hoort dan gewoon niets. Veel van de genoemde oorzaken van een lange behandelingsduur vormen volgens de Nationale ombudsman geen rechtvaardiging voor overschrijding van de beslistermijn. Hij wijst er daarbij op dat waarschijnlijk een substantiële bekorting van de behandelingsduur mogelijk is indien de gemeenten zich echt richten op het halen van de termijn. Hij betreft daarbij ook de positieve ervaringen van de provincie Overijssel met een andere aanpak. In die aanpak wordt altijd eerst telefonisch bij betrokkene nagegaan wat er aan de hand is, en wordt op basis daarvan bepaald hoe de verdere behandeling zal zijn. Als niet de routine van een volgens de wet juiste procedure wordt gekozen, dan blijkt de tijdigheid veelal geen probleem, zonder dat dit meer kosten hoeft mee te brengen.

Voorts stelt de Nationale ombudsman dat er in fiscale bezwaarzaken voor gemeenten alle reden is om een kortere termijn dan de Awr-termijn van welgeteld een jaar te hanteren.

Tijdige afdoening van klaagschriften levert in het algemeen minder problemen op. Van de mogelijkheid om expliciet te verdagen wordt echter onvoldoende gebruik gemaakt, zodat betrokkenen te vaak moeten gissen naar de stand van zaken. Gebleken is dat veel gemeenten ernaar streven klachten informeel te behandelen en gerezen problemen daadwerkelijk op te lossen. De Nationale ombudsman steunt een oplossingsgerichte aanpak omdat burgers hier de meeste baat bij hebben. Veelal meer baat dan bij langdurige juridische procedures.

Daarnaast gaat hij in op klachtmanagement. Om zo goed mogelijk te kunnen leren van klachten, is het zaak dat er geen signalen onnodig verloren gaan. Daarom is het van belang ruim aandacht te besteden aan klachtdefinitie, klachtherkenning, klachtregistratie en aan voorlichting over de mogelijkheid klachten in te dienen. Hij noemt de gemeente Enschede als voorbeeld van een organisatie die haar omgang met klachten op een aansprekende wijze heeft aangepast.

Gebleken is dat veel klachten bij gemeenten samenhangen met een trage handelwijze van gemeentelijke bestuursorganen, inclusief het niet halen van termijnen die in ontvangstbevestigingen zijn genoemd of mondeling zijn toegezegd. Volgens de Nationale ombudsman kunnen veel van dit soort klachten worden voorkomen. Een goed functionerend voortgangsbewakingsstelsel kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

Wat betreft de bonte restcategorie van «andere brieven» noemt de Nationale ombudsman het voor de hand liggend dat er met gedifferentieerde afdoeningstermijnen wordt gewerkt. In de praktijk lijkt dat lang niet altijd het geval te zijn. Uit de verstrekte inlichtingen komt het beeld naar voren dat gemeenten in het algemeen met ontvangstbevestigingen werken. De ervaringen van de Nationale ombudsman in dit onderzoek leveren echter een ander beeld op. Slechts 44 van 279 gemeenten bevestigden de ontvangst van de brief waarmee de Nationale ombudsman hun de drie algemene vragen voorlegde, en 124 gemeenten lieten

helemaal niets weten, ook niet nadat hun een herinneringsbrief was gestuurd. Het kan zijn dat gemeenten burgers veel beter behandelen dan de Nationale ombudsman, maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat een aantal gemeenten een te positief beeld heeft geschetst van de eigen uitvoeringspraktijk en dat de voortgangsbewaking kennelijk nogal eens tekort schiet.

Over e-mailberichten ontving de Nationale ombudsman slechts summier informatie. Vanwege problemen bij de registratie en archivering van e-mailberichten hebben sommige gemeenten ook weinig zicht op de afhandelingsduur daarvan. Onderzoeken van Advies.Overheid.nl en van Burgeroverheid.nl hebben echter uitgewezen dat er ook bij de behandeling van e-mailberichten door gemeenten regelmatig wat mis gaat, vooral wanneer er een meer ingewikkelde vraag per e-mail wordt gesteld. Een reactie blijft dan vaak achterwege.

Suggesties en aanbevelingen

Mede op basis van de eigen suggesties van tientallen gemeenten stelt de Nationale ombudsman allereerst vast dat het van belang is dat bestuurders en medewerkers zich ervan bewust zijn dat burgers serieus moeten worden genomen en dat medewerkers worden geschoold en getraind in vaardigheden om brieven adequaat te beantwoorden. Daarnaast is het van belang over voldoende hulpmiddelen te beschikken, bijvoorbeeld in de sfeer van de automatisering. De Nationale ombudsman onderstreept nog het belang van het registreren van relevante gegevens om te kunnen meten hoe de gemeente er voor staat en om eventuele knelpunten te kunnen aanpakken. Voorts bepleit hij samenwerking tussen gemeenten onderling en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op verzoek van een aantal gemeenten gaat de Nationale ombudsman in op het verschijnsel «veelschrijvers» en noemt hij verschillende mogelijkheden die in dit verband voor gemeenten openstaan. Hij wijst er daarbij op dat het bestuursorgaan alvorens maatregelen te treffen wel altijd zal moeten nagaan of het zinvol is om een persoonlijk gesprek met betrokkene te voeren. Immers, niet is uit te sluiten dat deze wel degelijk een punt heeft.

Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de Nationale ombudsman voor onder meer elke categorie van brieven aanbevelingen geformuleerd. Korthedshalve wordt hier verwezen naar het rapport *Burgerbrieven gemeenten. Hebt u even?* (rapport 2007/015 van 30 januari 2007). Het is aan iedere gemeente om te bezien in hoeverre die aanbevelingen in de eigen situatie relevant zijn.

Vooronderzoek uit eigen beweging naar aanleiding van motie Tweede Kamer

Naar aanleiding van de aangenomen motie-Van der Staaij, Eerdmans en Slob inzake het besluitvormingstraject bij de vestiging en het functioneren van instellingen/woonvormen voor bijzondere doelgroepen, heeft de Nationale ombudsman uit eigen beweging een oriënterend vooronderzoek ingesteld. Omdat dergelijke beslissingen bij omwonenden vaak veel weerstand oproepen uit zorg over de sociale veiligheid, is de regering gevraagd hiernaar – aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden – onderzoek te verrichten, zodat een helder zicht bestaat op de overwegingen waarmee uit veiligheidsperspectief rekening moet worden gehouden en op de behoorlijkheids- en zorgvuldigheidsvereisten waaraan deze besluitvorming moet voldoen. In het vooronderzoek zijn bezoeken gebracht aan de gemeenten Amersfoort, Apeldoorn, Gouda, Leiden en Weert. Tijdens deze bezoeken zijn door deze gemeenten verschillende succes- en faalfactoren aangegeven, zoals het (tijdig) betrekken van omwonenden bij de besluitvorming, het serieus nemen van emoties, het verstrekken van duidelijkheid over de reikwijdte van de inspraak, het

maken en stringent nakomen van afspraken ter voorkoming van overlast en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen. Ook is verwezen naar een project van de gemeente Groningen («Operatie Achtertuin»). Daarin wordt een kritische terugblik gegeven op de realisatie van vijf omstreden voorzieningen waarbij zowel de succesfactoren zijn beschreven als de zaken die – achteraf gezien – beter of anders aangepakt hadden kunnen worden. In Operatie Achtertuin wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de totstandkoming van besluitvorming over de vestiging van instellingen voor bijzondere doelgroepen. Naast de gesprekken met genoemde gemeenten is gesproken met een vertegenwoordiging van het Nationaal Actiecomité tegen Drugsoverlast. Deze stelde dat gemeenten bij voorkeur een voorziening realiseren in een pand dat reeds een bestemming heeft, die de opvang voor bijvoorbeeld verslaafden mogelijk maakt. Daarmee voorkomen gemeenten het doorlopen van veelal langdurige ruimtelijke ordeningsprocedures. Als nadeel werd aangegeven dat omwonenden zich veelal niet bewust zijn van de reikwijdte van een bestemmingsplanbepaling en zich onvoldoende realiseren dat een bestemming zoals bijvoorbeeld «maatschappelijke doeleinden» niet alleen peuteropvang, maar ook de opvang van drugs-verslaafden toestaat. Het actiecomité deed het voorstel om een aparte «bestemming» voor instellingen voor bijzondere doelgroepen in het leven te roepen en daaraan een aantal randvoorwaarden te koppelen, zoals een minimumafstand tot woningen en scholen, overlastbeperkende maatregelen en het uitvoeren van een veiligheidseffectrapportage. Hiermee zou het voor omwonenden bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan duidelijker zijn wat voor soort voorziening wordt of kan worden gerealiseerd en is de gemeente gehouden om bij de uitwerking van het bestemmingsplan aan de gestelde randvoorwaarden te voldoen.

De Nationale ombudsman ziet op grond van deze bevindingen onvoldoende aanwijzingen om een nader onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Wel wordt de Tweede Kamer via een brief nader over de uitkomsten van het vooronderzoek geïnformeerd.

Vergoedingenbesluit

Met ingang van 1 januari 2006 geldt een nieuw Vergoedingenbesluit, waarbij het aantal inwoners van gemeenten en provincies en de ingezetenen bij waterschappen de grondslag vormt voor de financiële vergoeding aan de Nationale ombudsman en niet langer het aantal door hem ontvangen verzoekschriften. De jarenlange discussie met deze bestuursorganen over de juistheid van de hoogte van facturen is daarmee verleden tijd. Een uitzondering vormt de grondslag van de vergoeding voor de behandeling van verzoekschriften over gemeenschappelijke regelingen. In dat geval geldt in een vast bedrag van € 968 per verzoekschrift, ongeacht de aard van het verzoek of het tijdsbeslag per zaak. Bedragen per inwoner of per verzoekschrift zijn, net als in voorgaande jaren onderhevig aan een jaarlijkse indexering. Nieuw is verder de afspraak dat er een evaluatie zal plaatsvinden over de kostendekkendheid van de tarieven voor de klachtbehandeling. Dit onderzoek zal in 2007 zijn beslag krijgen.

10.10 Politie en Openbaar Ministerie

Politie

Aantal klachten bij de korpsen

Sinds jaar en dag zijn er veel klachten over de politie. De meeste korpsen geven langs verschillende wegen, via hun website en brochures op de bureaus, bekendheid aan de mogelijkheid te klagen over het handelen van politiemedewerkers.

In absolute aantallen zijn het de regio's met de grootste korpsen die de meeste klachten noteren. Wordt het aantal klachten gerelateerd aan het aantal politieambtenaren van een korps (fte's), dan ontstaat een ander beeld. Grote korpsen zitten in de middenmoot. IJsselland, Twente en Groningen noteerden in 2005 minder dan een klacht per tien medewerkers. In Flevoland kwam ongeveer een klacht per drie politieambtenaren binnen.

Tabel 3 Aantal klachten bij de korpsen

Korps	Aantal klachten in 2005	Een klacht per x fte's
Amsterdam-Amstelland	561	8,4
Brabant Noord	221	6,4
Brabant Zuid-Oost	443	4,3
Drenthe	136	7,5
Flevoland	298	3,3
Fryslân	196	7,5
Gelderland Midden	195	7,6
Gelderland Zuid	244	4,6
Gooi en Vechtstreek	69	9,3
Groningen	155	10,3
Haaglanden	724	6,2
Hollands Midden	353	5,0
IJsselland	111	11,2
Kennemerland	167	8,8
Limburg Noord	150	7,7
Limburg Zuid	186	9,7
Midden- en West-Brabant	370	6,9
Noord-Holland Noord	153	8,7
Noord- en Oost-Gelderland	172	9,5
Rotterdam-Rijnmond	841	6,1
Twente	105	13,9
Utrecht	735	4,1
Zaanstreek-Waterland ¹⁾	-	-
Zeeland	174	5,0
Zuid-Holland Zuid	147	8,3

¹⁾ Opgave niet goed bruikbaar i.v.m. andere telling.

De korpsen registreren de aard van de binnengekomen klachten op verschillende wijzen; er worden verschillende categorieën gebruikt, zodat het lastig is een landelijk totaalbeeld te geven of een vergelijking te maken. Het is een manco dat is gesignaleerd in twee onderzoeken die in 2006 buiten het Bureau Nationale ombudsman – maar niet buiten de Nationale ombudsman – om zijn uitgevoerd naar klachtbehandeling in de verschillende politieregio's en door het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Het betreft in de eerste plaats een studie onder auspiciën van het Nederlands Politie instituut. Verder heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek gedaan naar de wijze waarop klachtbehandeling in de korpsen is gereguleerd en georganiseerd.

Interne klachtbehandeling

De Nationale ombudsman heeft in 2006 vooral gekeken naar concrete zaken. Hij rondde zo'n twintig onderzoeken af met een rapport waarin een oordeel over interne klachtbehandeling is gegeven. Vrijwel steeds stuitte

de Nationale ombudsman daarbij op een of meer aspecten die niet behoorlijk waren.

De Nationale ombudsman heeft signalen gekregen dat het grote accent op «informele afdoening» een onterechte drempel kan vormen voor een beoordeling van de klacht door de korpsbeheerder. In rapport 2006/377 merkte de Nationale ombudsman op dat een (bemiddelings)gesprek doorgaans bijdraagt aan een goede klachtbehandeling, maar dat het afslaan van een uitnodiging daartoe door de burger geen reden mag zijn om een klacht niet te behandelen. Een ander voorbeeld: een klacht werd na informele klachtbehandeling ongegrond verklaard; pas daarna kon klager een klachtbehandeling conform de Awb aanvragen door «beroep» in te stellen bij de korpsbeheerder (rapport 2006/251).

De Nationale ombudsman trof verder diverse ondeugdelijke redenen aan om een klacht niet te behandelen. Enkele voorbeelden:

- een beroep op samenloop met een strafrechtelijk onderzoek terwijl de strafzaak al was geseponneerd (rapport 2006/377);
- een klacht over bij aanhouding toegebracht letsel was niet behandeld door de politie omdat de strafrechter daarover zou hebben geoordeeld. De Nationale ombudsman constateerde echter dat het onderwerp van de klacht niet bij die rechter aan de orde was geweest (rapport 2006/162);
- verzoeker had geen Nederlandse vertaling aangeleverd van een korte, in eenvoudig Engels gestelde klachtbrief (rapport 2006/146);
- de Nationale ombudsman was het niet eens met de korpsbeheerder waar deze stelde niet te mogen oordelen over de afweging van de politieambtenaar die had geleid tot de aanhouding van klager; dat was «beleid van OM/politie» (rapport 2006/367).

Opmerkelijk zijn de bevindingen en conclusies van de Nationale ombudsman over de kwaliteit van klachtbehandeling door de korpsbeheerder Gelderland-Midden in een onderzoek naar politiegeweld rond een voetbalwedstrijd (rapport 2006/125 en hierna).

Aantal klachten bij de Nationale ombudsman

In 2006 kwamen bij de Nationale ombudsman bijna duizend klachten over de politie binnen. De verdeling over de 25 regiokorpsen was zeer ongelijk. De meeste klachten betroffen het korps Haaglanden: zo'n honderdvijftig zaken, dat is tien keer zo veel als het korps met het laagste aantal klachten (Gooi en Vechtstreek). In totaal leverden tien van de 25 regiokorpsen elk niet meer dan 25 klachten bij de Nationale ombudsman op. Niet onlogisch is het dat de vier (grote) korpsen waarbinnen de vier grote steden liggen het meest in verzoekschriften aan de Nationale ombudsman worden genoemd.

Tabel 4 Aantal klachten over de korpsen bij de Nationale ombudsman

Korps	Aantal klachten	Korps	Aantal klachten
Amsterdam-Amstelland	92	Kennemerland	31
Brabant Noord	24	Limburg Noord	19
Brabant Zuid-Oost	51	Limburg Zuid	32
Drenthe	18	Midden- en West-Brabant	43
Flevoland	31	Noord-Holland Noord	19
Fryslân	39	Noord- en Oost-Gelderland	20
Gelderland Midden	46	Rotterdam-Rijnmond	96
Gelderland Zuid	31	Twente	16
Gooi en Vechtstreek	14	Utrecht	81
Groningen	20	Zaanstreek-Waterland	16
Haaglanden	146	Zeeland	20
Hollands Midden	42	Zuid-Holland Zuid	24
IJsselland	22		

Bij elk korps is een contactpersoon die voor het Bureau Nationale ombudsman aanspreekpunt is bij lopende onderzoeken. In het korps zijn deze politiemedewerkers veelal klachtcoördinator. Met enige regelmaat, en zo ook in het verslagjaar, organiseert het Bureau Nationale ombudsman een bijeenkomst waarin met deze contactpersonen van gedachten wordt gewisseld over aspecten van klachtbehandeling. Daarnaast was er overleg met klachtbehandelaars/-coördinatoren van enkele korpsen gezamenlijk (Zuid-Nederland). Ondanks deze vormen van overleg en samenwerking heeft de Nationale ombudsman (of zijn plaatsvervanger) soms persoonlijk moeten interveniëren om informatie ten behoeve van lopende onderzoeken van de korpsen te verkrijgen.

Lerende organisatie

Op het punt van de lerende organisatie zijn de indrukken bij de politie wisselend.

Enerzijds beluistert de Nationale ombudsman dat de uitkomst van interne klachtonderzoeken veelal met de betrokken medewerker wordt besproken en in overleggen van het management aan de orde komen. Aanbevelingen in een rapport die kunnen worden gezien als een – niet vrijblijvende – handreiking voor een reactie op een niet behoorlijk bevonden gedraging worden door de politie zo goed als altijd uitgevoerd. Aan veertien van de 130 in 2006 uitgebrachte rapporten over politieoptreden werd een aanbeveling verbonden.

Anderzijds maakt de Nationale ombudsman het ook mee dat de korpsleiding «voor de troepen gaat staan», waardoor leermomenten niet optimaal worden benut.

Een concreet geval betreft het onderzoek naar politiegeweld rond een voetbalwedstrijd dat uitmondde in rapport 2006/125. De Nationale ombudsman constateerde dat naar aanleiding van klachten die waren ingediend bij regiokorps Gelderland-Midden geen gedegen onderzoek was ingesteld. Zo waren getuigenissen van medewerkers van een ander korps die belastend waren voor de collega's van Gelderland-Midden buiten beschouwing gelaten. De interne klachtbehandeling heeft het excessieve karakter van het geweld verhuld, aldus de ombudsman. Het korps Gelderland-Midden lijkt in deze zaak weinig geleerd te hebben.

Openbaar Ministerie

Aantal klachten

Het Openbaar Ministerie (OM) krijgt jaarlijks ongeveer een half miljoen strafdossiers aangeleverd door opsporingsinstanties. Daarvan wordt de helft ter beoordeling voorgelegd aan de rechter. De meeste overige zaken worden met een transactie afgedaan of geseponeerd. Verder handelt het OM jaarlijks ruim 300 000 administratieve beroepen tegen beschikkingen in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) af en – in het kader van dezelfde wet – zo'n 30 000 beroepszaken bij de kantonrechter. Bij het OM werken ruim vierduizend medewerkers.

In het licht van deze cijfers is het aantal bij het OM geregistreerde klachten laag. In 2005 noteerde het OM 154 ingekomen klachten. Mag hieruit worden afgeleid dat de burger tevreden is over zijn contacten met het OM, of is dit veeleer een aanwijzing dat de burger slecht geïnformeerd is over de mogelijkheden een klacht in te dienen en/of dat de registratie en herkenning van Awb-klachten niet volop ontwikkeld is? Er zijn verschillende aanwijzingen voor het laatste.

In de eerste plaats ontvangt de Nationale ombudsman (relatief) veel klachten die eerder aan het OM waren voorgelegd, maar op de parketten niet als klacht werden herkend en afgehandeld. In 2006 ging het om een derde van het aantal zaken dat voor klachtbehandeling in aanmerking kwam. In de tweede plaats vermelden de OM-cijfers geen klachten die niet in behandeling zijn genomen wegens (bijvoorbeeld) te late indiening dan wel verkort zijn afgedaan omdat deze kennelijk ongegrond werden geacht. Zijn die er helemaal niet, of worden ze niet geregistreerd en/of gepubliceerd? Het feit dat het aantal klaagschriften tegen beslissingen om niet te vervolgen (artikel 12 Wetboek van Strafrecht) almaar stijgt, wijst op ontevreden burgers. Ten slotte constateert de Nationale ombudsman dat achter wat burgers aanzien voor politieoptreden – en dus bij ontevredenheid daarover bij de politie neerleggen – regelmatig een beslissing van het OM schuilgaat, bijvoorbeeld de inzet van een arrestatieteam of het toestaan van aanhouding buiten heterdaad.

Interne klachtbehandeling

In de cijfers van het OM over afhandeling van klachten in 2005 zijn voor het eerst gegevens opgenomen over aantal en type klachten dat «in der minne [is] geschikt». Kennelijk wordt hiermee bedoeld de afdoening op de voet van artikel 9:5 Awb naar tevredenheid van de klager. Het blijkt te gaan om slechts acht zaken, zo'n 5% van het totaal. Dat is opvallend laag, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de politie waar het percentage «informele afdoeningen» enkele tientallen bedraagt.

De kwaliteit van de klachtbehandeling door het OM kwam aan de orde in vijf van de 31 rapporten die de Nationale ombudsman in 2006 uitbracht over het OM. Het meest in het oog springend was het onderzoek naar de afhandeling van klachten over de 100%-controle op Schiphol van reizigers uit Suriname (rapport 2006/230).

In rapport 2006/214 bleek dat zelfs het opschrift «klaagschrift» bovenaan een brief nog niet genoeg was om deze als klacht te laten behandelen. Een punt dat nog versterkend werkt is dat de minister van Justitie in verschillende zaken de bevoegdheid van de Nationale ombudsman bestrijdt. Aanzetten van de Nationale ombudsman om hierover helderheid te laten ontstaan hebben niet snel tot resultaat geleid. Gevolg is dat aan burgers onvoldoende duidelijkheid wordt geboden over de vraag wanneer klachten mogelijk zijn.

De Nationale ombudsman en klachten over het OM

In het werk van de Nationale ombudsman staat de behoorlijkheid van gedragingen centraal. Optreden dat rechtmatig is, is daarmee niet altijd behoorlijk. Dit is een moeilijke notie in een juridisch georiënteerd OM en maakt dat het OM niet steeds een helder zicht heeft op de betekenis van het klachtrecht.

Het is de bedoeling dat de banden tussen OM en Nationale ombudsman worden aangehaald, bijvoorbeeld door uitwisseling van kennis en ervaring over klachtbehandeling en de betekenis daarvan voor een lerende organisatie. Ook zijn met de in 2006 opgerichte centrale verwerkingseenheid voor de behandeling van onder andere WAHV-beroepen (CVOM) afspraken gemaakt over het volgen van klachten die de Nationale ombudsman over het CVOM ontvangt.

10.11 Ministeries

Vervolg op Burgerbrievenonderzoek

Naar aanleiding van onder andere het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2003 naar de behandeling van correspondentie door de ministeries, heeft het kabinet in 2004 het actieplan Professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten opgesteld. De coördinatie van de uitvoering van dit actieplan ligt in handen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vanwege de hardnekkige problematiek rond de behandelduur van bezwaarschriften is er een aparte (interdepartementale) werkgroep ingesteld die de taak kreeg om de uitwisseling van ervaringen bij de ministeries op het punt van de behandeling van bezwaarschriften te bevorderen en om de ministeries te stimuleren van elkaar te leren. De werkgroep bezwaarschriften heeft eind 2006 een conceptrapport opgesteld: Menukaart Bezwaarschriften; good practices en aanbevelingen voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftprocedure. Het rapport bevat verschillende «bewezen recepten» voor een adequate behandeling van bezwaarschriften. De werkgroep doet zowel aanbevelingen voor het voorkómen van bezwaarschriften als voor de behandeling van bezwaarschriften. In het rapport wordt gepleit voor een persoonlijker verloop van het proces, voor een aanpak waarbij eerst telefonisch contact wordt opgenomen met de indiener van het bezwaarschrift en waarbij mediation als aanvullend instrument wordt ingezet. De ervaringen van de Belastingdienst met mediation bij fiscale geschillen en van het UWV met een andere aanpak (snelle telefonische benadering van de bezwaarden met inzet van mediationvaardigheden) zijn in dit verband beschreven als «*good practices*».

Dienst Wegverkeer

De Dienst Wegverkeer (RDW) kreeg in de afgelopen periode met een nieuwe groep klanten te maken: eigenaren van bromfietsen.

Vanaf 1 januari 2007 geldt voor iedere bromfiets een kentekenplicht. Burgers konden hun bromfiets tussen 1 september 2005 en 1 november 2006 van een kenteken laten voorzien zonder technische keuring. De RDW heeft in totaal 695 000 aanvragen ontvangen. De Nationale ombudsman heeft een aantal klachten ontvangen over de gedragingen van de RDW in verband met de kentekenplicht voor bromfietsen. Een deel betrof klachten over besluiten van de RDW, waartegen bezwaar of beroep openstond, en klachten die de inhoud van wet- en regelgeving betroffen. Deze klachten werden niet in onderzoek genomen. Een enkele klacht (over bijvoorbeeld de informatieverstrekking) nam de Nationale ombudsman wel in onderzoek.

Het is opmerkelijk dat de Nationale ombudsman bij zo'n grote operatie niet is overspoeld met klachten over de RDW.

Verder heeft de Nationale ombudsman in het verslagjaar de minister van Verkeer en Waterstaat benaderd over de beëindiging van de verstrekking door de RDW van privacygevoelige gegevens uit het kentekenregister voor commerciële doeleinden. Deze gegevens worden momenteel nog steeds verstrekt aan een viertal daartoe aangewezen partijen uit de voertuigbranche.

De beslissing om deze praktijk te beëindigen is eind 2001 genomen door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat. Voor de vier branchepartijen werd toentertijd een overgangsregeling getroffen. Dit, «om het deze partijen mogelijk te maken de op deze gegevensverstrekking gebaseerde activiteiten af te bouwen en zodanige alternatieven op te nemen, dat van eventuele schadeplichtigheid jegens hen geen sprake is», aldus de minister van Verkeer en Waterstaat.

In december 2002 werd besloten tot een overgangstermijn van drie jaar. Per 1 maart 2006 zou de verstrekking van privacygevoelige gegevens ten behoeve van commerciële doeleinden worden beëindigd. In het kader van nadere afspraken met belangenbehartigers van de autobranche werd vervolgens besloten tot een ruimere overgangsperiode, namelijk tot 1 maart 2007.

De Nationale ombudsman heeft de minister op 1 juni 2006 laten weten dat met dit herhaald uitstel de behoorlijkheid in het gedrang komt. Het is, gezien de voorgeschiedenis, niet meer redelijk dat het initiatief tot bescherming van de eigen persoonsgegevens nog steeds bij de burger zelf ligt, die bij bezwaar aan dient te geven dat hij gebruik wenst te maken van een bestaande blokkademogelijkheid.

De minister heeft op 4 juli 2006 aan de Nationale ombudsman de verzekering gegeven dat per 1 maart 2007 de verstrekking van persoonsgegevens voor commercieel gebruik binnen de voertuigbranche, en daarmee de noodzaak van de blokkaderegeling, beslist niet meer aan de orde zal zijn.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

In mei 2006 ontving de Nationale ombudsman enkele klachten van burgers (vooral ouderen van 70+ en een enkele beroepschauffeur) die hun rijbewijs wensten te verlengen. Zij hadden daartoe aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) een zogenaamde Eigen Verklaring met Geneeskundig verslag (betreffende een verplichte medische keuring) ingezonden en vervolgens problemen ondervonden met de verwerkings-termijn bij het CBR.

In een aantal gevallen kwamen verzoekers in de problemen doordat de procedure nog niet was afgerond op het moment dat hun rijbewijs ongeldig werd. Zij wachtten dan nog steeds op de afgifte door het CBR van een Verklaring van geschiktheid. Sommige verzoekers ondervonden meer problemen dan anderen, doordat zij voor werk of andere zaken afhankelijk zijn van het besturen van hun auto of vrachtwagen en daarom over een geldig rijbewijs moeten beschikken.

Ook mensen die in het kader van een vorderingsprocedure (vordering van het rijbewijs op basis van het vermoeden dat zij niet langer beschikken over de rijvaardigheid, dan wel over de lichamelijke of geestelijke geschiktheid, die is vereist voor het besturen van een motorrijtuig) te maken kregen met de noodzakelijke beoordeling door een medische adviseur van het CBR, ondervonden hinder van de lange verwerkingsduur van het CBR.

Verzoekers bleken regelmatig al twee, drie maanden voor het verlopen van hun rijbewijs te zijn begonnen met de procedure in de verwachting dat zij hiermee ruimschoots op tijd de procedure in gang hadden gezet. Op de website raadt het CBR burgers ook aan om tijdig met de procedure te starten (ongeveer drie maanden voordat het rijbewijs verloopt) in verband met mogelijke wachttijden bij de medische specialisten. Daarbij

is echter geen rekening gehouden met de eigen opgelopen behandelings-termijnen. Ook de RDW, die burgers van wie het rijbewijs gaat verlopen drie maanden voor de datum van ongeldigheid schriftelijk informeert, houdt met deze vertraging geen rekening.

Aangezien de Nationale ombudsman in de voorafgaande periode dergelijke klachten niet of nauwelijks had ontvangen en het aantal klachten en de behandelingstermijnen in de maanden juli en augustus 2006 opliep, werd in augustus 2006 op ambtelijk niveau bij het CBR geïnformeerd naar de stand van zaken. Er bleek sprake te zijn van opgelopen werkvoorraden wegens het oplopen van het aantal medische keuringen en er bleek een structureel tekort aan medische adviseurs in de regio's die waren belast met de beoordeling van de rijgeschiktheid van de betrokkenen.

Ondanks dat er nieuwe keuringsartsen waren aangesteld, merkte de Nationale ombudsman niet van een terugloop in het aantal klachten over het CBR. Eind 2006 werd nog steeds een behoorlijk aantal klachten ontvangen. Dit zou te maken met de invoering van het nieuwe type rijbewijs per 1 oktober 2006.

De toenemende vergrijzing zal in de nabije toekomst het aantal medische keuringen alleen maar doen toenemen. De behandeltermijnen bij het CBR zullen in 2007 beslist een belangrijk aandachtspunt blijven voor de Nationale ombudsman.

Overigens is het CBR naar aanleiding van de klachten in het kader van interventie telkens bereid geweest om na te gaan of bespoediging in het individuele geval mogelijk was.

Digitale dienstverlening

Eind oktober en begin november 2006 ontving de Nationale ombudsman ongeveer tien klachten van burgers naar aanleiding van hun aanvragen om een DigiD.

Op 10 oktober 2006 zond de Belastingdienst aan iedereen die over het jaar 2005 digitaal aangifte Inkomstenbelasting had gedaan, een brief waarin stond dat zij over het jaar 2006 alleen nog maar met gebruik van een DigiD digitaal aangifte konden doen.

Verzoekers klaagden erover dat zij daarop een DigiD hadden aangevraagd, maar dat zij deze om technische redenen niet konden krijgen: zij woonden op een woonboot, in het buitenland of hadden geen voor- en achternaam maar een namenreeks. Door de afwijkende postcodes of naamgeving herkende het DigiD-systeem hun gegevens niet en werd geen DigiD afgegeven.

Een burger klaagde erover dat de DigiD van zijn dementerende schoonmoeder, woonachtig in een verpleegtehuis en niet in het bezit van een eigen postbus, alleen maar naar haar officiële woonadres kon worden gezonden en niet naar hem als officieel bewindvoerder. Uit angst dat haar DigiD aldus in verkeerde handen zou komen, zag hij af van het aanvragen van een DigiD voor zijn schoonmoeder.

Deze zaken zijn op dit moment nog in behandeling.

DigiD is nu nog in ontwikkeling. Voor zover nu kan worden gezien is de minister van Bestuurlijke Vernieuwing bereid om naar oplossingen te zoeken. Over de termijn waarop deze oplossingen gevonden zijn bestaan geen garanties.

10.12 Onderzoek op eigen initiatief

De Tweede Kamer heeft gestimuleerd dat de Nationale ombudsman vaker onderzoek op eigen initiatief op grond van artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht uitvoert. Onderzoek naar aanleiding van een klacht draagt een reactief karakter, in die zin dat het afhankelijk is van het

initiatief van een burger of een bepaalde kwestie onderzocht wordt. Bij onderzoek op eigen initiatief kan de Nationale ombudsman naar aanleiding van signalen uit de Tweede Kamer of de media een onderzoek starten. Het is mogelijk dat een bepaalde kwestie niet of slechts sporadisch voorgelegd worden aan de Nationale ombudsman, terwijl het in de praktijk gaat om een vaker voorkomend probleem. Voor onderzoek op eigen initiatief geldt als grensbepaling dat het moet gaan om gedragingen die ook voorwerp van een klacht zouden kunnen zijn. In het onderzoek zelf ligt de nadruk op een bepaalde gedraging en niet bijvoorbeeld op wetgeving of op beleid als zodanig. Onderzoek op eigen initiatief heeft als algemene vraagstelling wat de gevolgen voor de burger zijn van gedragingen van de overheid in een bepaalde aangelegenheid. Het kan daarbij gaan om één bestuursorgaan, maar ook om meerdere bestuursorganen die gezamenlijk een bepaalde taak uitvoeren.

Individuele klachten

De bevoegdheid om onderzoek op eigen initiatief in te stellen vindt overigens ook toepassing bij onderzoek naar individuele klachten, met als doel om onderwerpen in het onderzoek te betrekken die door de verzoeker zelf niet naar voren zijn gebracht. Als voorbeeld kan worden genoemd het onderzoek naar de juiste uitvoering van het interne klachtrecht door bestuursorganen. In 2006 vond dit (aanvullende) onderzoek in zestien zaken plaats. Deze zaken blijven hierna verder buiten beschouwing, omdat ze zich niet echt onderscheiden van onderzoek op verzoek. Veelal leren de betrokken bestuursorganen op welke wijze zij interne klachten correct kunnen behandelen. De belangrijkste problemen betreffen de klachtherkenning, de zorgvuldigheid van het onderzoek en de voortvarendheid bij de klachtbehandeling.

Grote aantallen klachten

De meeste onderzoeken op eigen initiatief vloeiden voort uit grote aantallen klachten die de Nationale ombudsman over een bepaald bestuursorgaan ontving. Het onderzoek op eigen initiatief droeg er in deze zaken toe bij dat deze grote aantallen klachten vanwege schaalvoordelen efficiënter behandeld konden worden. Bovendien kan bij een dergelijk onderzoek een systematischer beeld verkregen worden van alle behoorlijkheidsproblemen die zich voordoen. Uitzondering op dit type onderzoek vormde het onderzoek naar de uitvoering van de vaststellings-overeenkomst in de zaak Spijkers. Vanwege terugkerende negatieve publiciteit rond de zaak Spijkers is in oktober 2005 een onderzoek gestart dat in eerste instantie gericht was op een bemiddeling tussen de heer Spijkers en het Ministerie van Defensie. Toen bleek dat deze bemiddeling niet tot resultaat zou leiden is in juli 2006 een schriftelijk onderzoek gestart.

Tabel 5 Onderzoeken op eigen initiatief ingesteld in de jaren 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantallen onderzoeken	-	2	3	3	2	2	7

Tabel 6 Onderzoeken op eigen initiatief ingesteld en afgerond met een rapport

Nummer	Datum	Titel	Bestuursorgaan
2006/191	30 mei	Uitvoering Ziektewet	UWV
2006/230	27 juni	100%-controles op Schiphol	Ministeries van Financiën, Defensie en Justitie
2006/300	5 september	Zorg(en) in het buitenland	CVZ
2006/370	24 oktober	Geen zicht op zorg	CIZ en CVZ
2006/390	31 oktober	Uitvoering vaststellingsovereenkomst in de zaak Spijkers	Ministerie van Defensie
2006/395	12 december	Van aanslag naar toeslag	Ministerie van Financiën
2006/396	12 december	Van huursubsidie naar huurtoeslag	Ministerie van VROM

Uitvoering Ziektewet

Dit onderzoek richtte zich op de problemen bij het UWV bij het uitvoeren van de Ziektewet. Uit het onderzoek bleek dat het UWV vanwege een samenloop van veel nieuwe wetgeving, ict-vernieuwingen en reorganisatie niet in staat was om Ziekgelduitkeringen tijdig uit te betalen en dat bij de uitvoering van de Ziektewet heel veel fouten werden gemaakt.

100%-controles op Schiphol

Dit onderzoek legde een aantal zwakke punten bloot bij de controles op Schiphol: lijfsvisitaties met ontkleding en de behandeling van onschuldig gebleken slikverdachten. Bovendien is het gebruik van de bodyscan op Schiphol beoordeeld.

Zorg(en) in het buitenland

De invoering van de Zorgverzekering leidde ook tot veel klachten van Nederlanders in het buitenland. Het CVZ dat verantwoordelijk is voor deze groep verzekerden slaagde er niet in om tijdig goede informatie te verstrekken, vragen te beantwoorden en om de vereiste E-121 formulieren te verzenden en te verwerken.

Geen zicht op zorg

De behandeling van bezwaarschriften bij de indicatiestelling in de zorg (thuiszorg, verpleeghuiszorg en persoonsgebonden budget) duurt te lang. Het CIZ is afhankelijk van een advies van het CVZ en dat blijft vaak te lang uit. Mensen hebben eventueel recht op zorg, maar krijgen die niet, omdat daarover te traag beslist werd.

Uitvoering vaststellingsovereenkomst in de zaak Spijkers

Nadat een bemiddeling niet leidde tot een definitieve uitvoering van de vaststellings-overeenkomst uit 2002, volgde een onderzoek waarin werd nagegaan of het Ministerie van Defensie op behoorlijke wijze uitvoering heeft gegeven aan de overeenkomst. Op een belangrijk aantal punten was dit zo, op enkele punten niet.

Van aanslag naar toeslag

De Belastingdienst is per 2006 uitvoering gaan geven aan de zorg- en huurtoeslagen. De vele klachten over het niet goed verwerken van aanvragen, van mutaties en de trage uitbetalingen vormden aanleiding voor dit onderzoek. Bij een dusdanig grootschalige operatie is het haast niet te vermijden dat er dingen fout gaan. De gedupeerden moet goede opvang geboden worden.

Van huursubsidie naar huurtoeslag

Het Ministerie van VROM bouwde eind 2005 de huursubsidie af. Daarbij werd ook personeel overgedragen aan de Belastingdienst. De afwikkeling van de nog lopende aanvragen en bezwaarschriftprocedures leidde tot veel klachten. Er waren onrealistische schattingen gemaakt en er was een capaciteitstekort om burgers behoorlijk te kunnen behandelen.

Vooronderzoek

Naast deze rapportages is in zes kwesties een vooronderzoek gestart. Dit betrof in de eerste plaats de handelswijze van de Nederlandse ambassade te Addis Abeba (Ethiopië) ten aanzien van Somalische jongeren. Tijdens het vooronderzoek bleek dat de minister van Buitenlandse Zaken ter bescherming van de belangen van minderjarigen die zich tot de ambassade wendden zodanige maatregelen had genomen, dat verder onderzoek niet noodzakelijk was.

In de tweede plaats deed de Tweede Kamer in een motie de suggestie aan de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen naar de vestiging van onder andere opvangtehuizen voor drugsverslaafden in gemeenten. Deze suggestie heeft geleid tot een vooronderzoek dat begin 2007 afgerond zal worden (zie ook hiervoor bij Decentrale overheden – Gemeenten).

De derde kwestie betrof ict-systeemfouten waarmee het UWV te kampen had, als gevolg waarvan uitkeringsgerechtigden hun uitkering niet tijdig of niet tot de juiste hoogte ontvingen. Uit de reactie van het UWV bleek dat de fouten óf inmiddels waren verholpen óf op korte termijn zouden worden verholpen. Daarmee was de kwestie afgedaan.

Het vierde vooronderzoek ging over de uitvoering van de kopjesregeling door het UWV. De Nationale ombudsman had signalen ontvangen dat het UWV niet in alle gevallen waarin daarop recht bestond de kopjesregeling toepaste. Uit de reactie van het UWV bleek dat dit inderdaad het geval was geweest. Het UWV had inmiddels een oplossing gevonden, waarmee de uitkeringsgerechtigden die voor de kopjesregeling in aanmerking kwamen, konden worden opgespoord.

Het vijfde vooronderzoek betrof de behandeling door het Agentschap SZW van aanvragen voor periodieke en incidentele bijstand van in het buitenland woonachtige Nederlanders. De afhandeling van deze aanvragen zou lang op zich laten wachten. Omdat uit de reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek dat het om een groep uitkeringsgerechtigden gaat die gestaag in omvang afneemt en de afwikkeling van aanvragen moeilijk te bespoedigen is, achtte de Nationale ombudsman verder onderzoek niet aangewezen.

De zesde en laatste kwestie betrof de betalingsachterstanden bij de centrale administratie van de Belastingdienst. Uit diverse klachten kwam naar voren dat het herstel van fouten bij de Belastingdienst vaak langer duurde dan wenselijk is als gevolg van achterstanden bij de verwerking door de centrale administratie. Dit vooronderzoek is nog niet afgerond.

Kwetsbare groepen

Uit de onderzochte onderwerpen blijkt dat het veelal gaat om kwetsbare groepen mensen: kinderen (Somalië), ouderen (zorgverzekering voor mensen in het buitenland), zieken en gehandicapten (uitvoering Ziektewet en de indicatiestelling in de zorg), minder draagkrachtigen (huursubsidie, huur- en zorgtoeslag), reizigers die aankomen op Schiphol en een klokkenluider (zaak Spijkers). Dit beeld stemt overeen met het streven om de behoorlijke behandeling van kwetsbare groepen die eventueel zelf de weg naar de Nationale ombudsman niet weten te vinden, te stimuleren. De belangrijkste conclusie naar aanleiding van een aantal onderzoeken is dat in 2006 de effecten zichtbaar werden van stelselwijzigingen en grote wetgevingsoperaties: zorg- en huurtoeslag, invoering centrale indicatiestelling in de zorg en wijzigingen sociale zekerheid. Steeds bleek dat de operaties op zich wel slaagden, doch dat veel burgers zich niet behoorlijk behandeld voelden.

Meerwaarde onderzoek op eigen initiatief

De meerwaarde van onderzoek op eigen initiatief – naast onderzoek op verzoek – betreft twee punten:

- grote aantallen klachten kunnen beter verwerkt worden wanneer niet ieder verzoek met een afzonderlijk dossier wordt afgewikkeld;
- bij onderzoek op eigen initiatief kan systematischer gekeken worden naar de wijze waarop bestuursorganen gestalte geven aan de behoorlijke bejegening van burgers.

Belangrijk is wel dat individuele verzoekers voldoende aandacht krijgen bij onderzoek op eigen initiatief. Bij de zorg- en huurtoeslag en bij de Ziektewet zijn met respectievelijk de Belastingdienst en het UWV afspraken gemaakt over heel korte routes voor het oppakken en oplossen van problemen. Veelal lukte het om dagelijks (per e-mail) of wekelijks de binnenkomende klachten door te spelen, zodat de betrokken burgers kregen waar ze recht op hadden. Bij de Belastingdienst lukte dit in de eerste helft van 2006 aanzienlijk minder. Deze aanpak – onderzoek op eigen initiatief gekoppeld aan snelle aanpak van individuele klachten – droeg er in 2006 toe bij dat ondanks een toename van het aantal individuele klachten met 25% er in de aantallen te behandelen zaken geen achterstanden zijn ontstaan.

In 2006 gestart onderzoek

In 2006 is nog een aantal onderzoeken gestart dat in 2007 afgerond zal worden:

- Burgerbrieven gemeenten;
- de presentatie van asielzoekers aan vreemde autoriteiten;
- discriminatie Regionaal Politiekorps Gelderland-Midden (in samenwerking met de Commissie Gelijke Behandeling);
- identiteitspapieren vreemdelingen (W2 document);
- het optreden van het Regionaal Politiekorps Haaglanden bij demonstraties;
- nazorg ex-militairen door het Ministerie van Defensie.

Burgerbrieven

Er loopt een meerjarig onderzoek naar de beantwoording van burgerbrieven door de ministeries in Den Haag. Dit onderzoek heeft geleid tot rapporten in 2003 en 2005. In 2008 zal een rapport worden uitgebracht waarbij 2007 als beoordelingsjaar geldt. Dit onderzoek naar burgerbrieven (aanvragen, klachten, bezwaren, e-mails en overige correspondentie) heeft geleid tot intensief overleg tussen en met de verschillende ministeries. Deze hebben zich in het kader van het project Andere overheid gezamenlijk sterk gemaakt om daadwerkelijke verbeteringen te realiseren. Begin 2007 verscheen onder andere een rapport over verbeteringen in de afhandeling van bezwaren: Menukaart Bezwaarschriften. Jaarlijks neemt de Nationale ombudsman deel aan een overleg van de ministeries om ideeën voor verbetering te bespreken.

Op gelijke wijze vormt het onderzoek Burgerbrieven gemeenten een aanleiding voor overleg en samenwerking tussen gemeenten. Van de 290 bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten hebben elf op uitnodiging intensief meegewerkt aan het onderzoek. Van de overige aangesloten gemeenten hebben 141 een bijdrage geleverd. 124 gemeenten gaven geen enkel antwoord op brieven van de Nationale ombudsman en gaven op die wijze – ongewild – een indruk hoe gemeenten op brieven reageren. In 2007 zal rapportage plaatsvinden.

De gevolgen

De gevolgen van onderzoek op eigen initiatief zijn verschillend. Bij de stelselwijzigingen en wetgevingsprojecten kan meer aandacht ontstaan voor de problemen bij de uitvoering. De Eerste Kamer heeft op dit punt ook om input van onder andere de Nationale ombudsman gevraagd.

10.13 Beoordelingsschema

Tot slot volgt een schema waarin een vertaling wordt gegeven van de resultaten per item in een score. Dit schema heeft vooral betrekking op de «beschikkingsfabrieken». Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) heeft een eigen positie, omdat het LBIO bij het vervullen van zijn primaire taak geen Awb-besluiten neemt. Wel heeft het LBIO veel burgercontacten. Om die reden is het opgenomen in het schema. Vergelijkbaar is de rol van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI). De prestatie van de politie en de decentrale overheden zijn in dit verband moeilijk te kwantificeren. Ook het Openbaar Ministerie heeft een eigen karakter.

Tabel 7 Beoordelingsschema van het functioneren van verschillende bestuursorganen

Het beoordeelde item	Belasting-dienst	UWV	IND	SVB	IB-Groep	LBIO
Aantal klachten van burgers	●	●●	●●	○○	○○	○
Behoorlijkheid: voortvarendheid en informatieverstrekking	●●	●●	○	○	○	●
Communicatie en relatiebeheer burgers	●●	●●	●	○○	○	○
Ketenproblemen	○	●	○	○○	○○	○
Functioneren intern klachtrecht	○	●	○○	○○	○○	○○
Functioneren extern klachtrecht	○	●	○	○	○○	○○
Hoe wordt omgegaan met de rapporten van de Nationale ombudsman	○	○	●	○○	○○	○○
Hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van de Nationale ombudsman	○○	○	●	○○	○○	○
Is er sprake van een lerende organisatie?	○	●	○	○○	○○	○
Bezwaarprocedure	○○	●	●	○○	○○	□
Nakomen rechterlijke uitspraken	○○	○	○	○○	○○	□

Toelichting ○○ = goed ○ = redelijk ● = kan beter ●● = kan veel beter

□ = niet van toepassing of gegevens niet bekend bij de Nationale ombudsman

11 De relatie tussen burger en overheid

De duizenden concrete zaken waar de Nationale ombudsman zich jaarlijks mee bezighoudt, geven een beeld van de relatie tussen burger en overheid. De burger is mens terwijl de overheid een institutie is, een systeem. De overheid wordt wel vertegenwoordigd door mensen, hoewel het steeds vaker computersystemen zijn die de schriftelijke communicatie verzorgen met burgers. Vaak gaat het in de contacten tussen de overheid en de burger goed. Als het niet goed gaat dan is zichtbaar hoe verschillend de overheid en de burger functioneren. De burger zit ergens mee – krijgt geen antwoord, krijgt geen toeslag of uitkering, moet een formulier invullen, moet iets betalen, etc. – en zoekt dan contact met de overheid. Veel burgers hebben daar al moeite mee. Maar zelfs als de burger contact weet te leggen dan is de kans aanwezig dat de burger zich niet serieus genomen voelt, of afgescheept, of van het kastje naar de muur gestuurd. Niet omdat de overheid onwillig is, maar omdat de overheid niet met één burger te maken heeft maar met honderden, duizenden of soms zelfs miljoenen. Het bedrijfsmatige van de contacten tussen burger en overheid kan vervreemdend werken. Hierin schuilt ook de kloof tussen burger en overheid. Deze kloof is in de vele zaken herkenbaar. In het hiernavolgende is deze kloof in beeld gebracht aan de hand van een aantal items dat is opgenomen in tabel 8.

Tabel 8 Relatie overheid en burger

	Burger	Overheid
1	Ongedeeld, één persoon	Geleed, gelaagd, gespreid, keten (intern/extern)
2	Kwetsbaar	Onkwetsbaar, onaantastbaar
3	Afhankelijk	Autonoom, bureaucratisch
4	Ondeskundig	Deskundig
5	Emotioneel betrokken	Zakelijk betrokken, onverschillig
6	Gericht op hier en nu	Gericht op procedures en procedureverloop
7	Gericht op rechtvaardigheid, conflictbeleving	Gericht op rechten en plichten, regel is regel
8	Gericht op individueel of eigen belang	Gericht op belang bestuursorgaan of op 'algemeen belang'
9	Afhankelijk, onmachtig	Eenzijdig bepalend, bepaalt regels en procedures, is machtig

Burger: ongedeeld, één persoon ↔ Overheid: geleed, gelaagd, gespreid, keten

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

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

Enkele voorbeelden:

- Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hanteerde een verouderingsaftrek voor bepaalde woningen, die leidde tot een lagere huursubsidie. Bij de afschaffing hiervan lukte het VROM niet om de mensen die daarom een hogere huursubsidie zouden moeten krijgen te bereiken. Een mevrouw die daarvan werk maakte werd door VROM echter doorverwezen naar de huurcommissie, die vervolgens weer verwees naar VROM zelf. Via een interventie kreeg deze mevrouw de huursubsidie waarop zij recht had.
- Een vreemdeling was voorafgaand aan zijn uitzetting naar Marokko in vreemdelingenbewaring geplaatst. Zijn partner bezorgt zijn bagage bij de vreemdelingendienst Amsterdam-Amstelland. De vreemdeling wordt overgeplaatst naar Zeist en de tas met bagage wordt niet meer aangetroffen. De verantwoordelijke politiekorpsen verwijzen naar elkaar. Na onderzoek wordt het zoekraken aan beide politiekorpsen toegerekend en wordt aanbevolen om in onderling overleg een passende schadevergoeding aan te bieden. De aanbeveling werd overgenomen en beide politiekorpsen betaalden elk de helft van de schadevergoeding (rapport 2006/287).

- Voor het indienen van een verzoek om een machtiging tot voorlopig verblijf voor een kind was legalisatie van de huwelijks- en geboorteakte vereist. Bij die legalisatie had de IND achterstand. Door deze vertraging kon niet meer gebruikgemaakt worden van de toen geldende procedure voor gezinshereniging. De Nationale ombudsman oordeelt de vertraging in de legalisatie niet behoorlijk en beveelt aan om het verzoek alsnog volgens de oude regeling te beoordelen. Deze aanbeveling wordt opgevolgd (rapport 2006/271).
- De aanvrager van een rijbewijs zat ermee dat hij bij de gemeente slechts zijn rijbewijs kon ophalen wanneer hij beschikte over een geldig verblijfsdocument. Vanwege de lange procedures bij de IND dreigde hij de termijn van zes maanden waarbinnen hij zijn rijbewijs kon ophalen te verstrijken, zodat hij opnieuw rijexamen zou moeten doen. Na een interventie verstrekt de IND een brief waaruit de gemeente kan afleiden dat de betrokkene rechtmatig in Nederland verblijft.
- Een Nederlandse man die op het Franse eiland Dominica afhankelijk is van AOW krijgt een gekorte AOW-uitkering omdat er geen handhavingsovereenkomst is gesloten tussen Dominica en Nederland. Als er een verdrag komt scheelt dat in de hoogte van de AOW. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het positieve bericht van Dominica doorgezonden naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, doch daar is de brief zoekgeraakt. Naar aanleiding van een interventie van de Nationale ombudsman wordt alsnog onderzoek of een overeenkomst met Dominica gesloten kan worden.
- Een ontslagen werknemer die een tijd Ziekengeld van het UWV heeft ontvangen raakt in procedures verzeild over zijn uitkeringen. Ondertussen heeft hij geen inkomen en het UWV stelt dat hij via de gemeente bijstand moet aanvragen. Verzoeker kan dat echter niet, omdat dan zijn partner die een vreemdeling is zal worden uitgezet. Dit probleem kan de Nationale ombudsman niet oplossen. Deze zaak vormt onderdeel van een groot aantal zaken over problemen met de uitvoering van de ZW door het UWV.
- Een asielzoekster uit Kameroen kreeg tijdens haar procedure te horen dat het van belang was dat zij aangifte deed van vrouwenhandel. Het Openbaar Ministerie weigerde haar aangifte in behandeling te nemen. De weigering berustte op de overweging dat voorkomen moet worden dat een aangifte slechts gericht is op het verkrijgen van een verblijfsrechtelijke status. Ondanks de twijfels ten aanzien van de eigenlijke bedoelingen van verzoekster had toch de aangifte opgenomen moeten worden, omdat niet al op voorhand, zonder verder onderzoek en zonder de minste twijfel kan worden vastgesteld dat de gedraging niet is te kwalificeren als een strafbaar feit. De aanbeveling om dit punt onder aandacht van de parketten te brengen, is opgevolgd (rapport 2006/279).
- Door een verstopt riool heeft een huiseigenaar hinder en krijgt hij schade aan zijn woning. De gemeente en het waterschap verwijzen naar elkaar als de aansprakelijke. Uiteindelijk bleek niet het pomp-gemaal van het waterschap de schuldige, maar het niet goed functionerende riool van de gemeente. Het is in strijd met correcte bejegening wanneer overheidsinstanties op deze wijze naar elkaar wijzen en de burger laten zitten (rapport 2006/277).

Burger: kwetsbaar ↔ Overheid: onkwetsbaar, onaantastbaar

De mens ontleent zijn persoonlijke en maatschappelijke identiteit aan de respectering van zijn grondrechten. De mens is naar zijn aard kwetsbaar waar het gaat om zijn menselijkheid, zijn integriteit en zijn fundamentele rechten, zoals het recht op leven, het huisrecht, het briefgeheim, privacy, etc. De overheid is abstract en in die zin onschendbaar. De burger wordt soms in het belang van bijvoorbeeld onderzoek door de overheid in een

dwangpositie gebracht. Daarvoor gelden beperkingen en waarborgen. De burger is primair afhankelijk van de overheid voor het in acht nemen van de grenzen en voor de waarborging van de veiligheid in dwangsituaties, zoals bij aanhouding of gevangenhouding.

Enkele voorbeelden:

- Een medewerker van het Bureau Jeugdzorg schreef een brief waarin werd meegedeeld dat de geadresseerde wellicht de biologische vader was van een onder toezicht geplaatste tweeling. Naar aanleiding van deze klacht erkende het bestuur dat deze informatie niet zo per brief naar iemand toegestuurd kan worden. Het bestuur bood aan een en ander te bespreken en bood verontschuldigingen aan.
- De Koninklijke Marechaussee kon personen die via Schiphol uit Nederland moesten worden verwijderd niet onderbrengen in een ruimte. Deze mensen moesten de hele dag in cellenbussen verblijven. Sommigen van hen waren aan handen en voeten gebonden. Ook kregen zij de hele dag geen eten en drinken. Zij mochten de bus alleen verlaten voor het veiligheidsonderzoek. Dit onderzoek was vernederend, omdat meerdere personen zich helemaal moesten uitkleden, in het zicht van elkaar en marechausseeambtenaren. Vervolgens moesten zij ruim tien minuten met een laken om op hun kleding wachten. De Nationale ombudsman constateert dat de behandeling van deze mensen, die afhankelijk waren van de zorg van het bestuursorgaan, niet respectvol is geweest. De minister van Defensie kreeg de aanbeveling om (interne) regelgeving op het punt van veiligheidsmaatregelen op te stellen voor wat betreft visitaties. Inmiddels is er een nieuw verwijdercentrum in gebruik genomen (rapport 2006/320).
- Een vrouw baart voortijdig een drieling die kort daarop overlijdt. Langs verschillende wegen wordt het UWV op de hoogte gesteld van dit feit. Het UWV blijft in de correspondentie en contacten echter met hardnekkigheid verwijzen naar de nog lopende zwangerschap. Klachten hierover helpen niet, omdat het UWV geen verbinding kan leggen tussen het feitelijke dossier en digitale gegevens. Dit is niet zorgvuldig. Het UWV heeft inmiddels de mogelijkheid om digitale dossiers aan te leggen, zodat iedere medewerker van het UWV over de juiste informatie beschikt (rapport 2006/337).
- Een vrouw die door een verzekeringsarts gekeurd was vond dat de arts onzorgvuldig had gehandeld en haar niet correct had bejegend. Tijdens het onderzoek bleek dat niet alles te reconstrueren was, maar dat er wel wat schortte aan de opstelling van de verzekeringsarts. Onder mee deze zaak vormde aanleiding voor de aanbeveling om voor dit soort klachten mediation in te zetten. Deze aanbeveling is opgevolgd en inmiddels is er met succes door het UWV een pilot uitgevoerd (rapport 2006/81).
- De Sociale Verzekeringsbank (SVB) verdacht een 81-jarige vrouw van AOW-fraude. Zij werd in het kader van het onderzoek vijf uur onafgebroken aan de tand gevoeld. Dat is geen correcte bejegening. Aan het SVB werd aanbevolen om voor het verhoor van personen ouder dan 75 jaar normen te formuleren die correcte bejegening waarborgen (rapport 2006/322).
- Een zwangere vrouw kwam met haar man en tweejarig zoontje vanuit Paramaribo aan op Schiphol. Bij de 100%-controle op drugs moest zij zich van de douane in aanwezigheid van haar zoontje ontkleden en werd zij in de holten van haar lichaam geschouwd. Zij vond deze behandeling vernederend. Dit vormt een schending van de onaantastbaarheid van het menselijke lichaam. Er is ook geen wettelijke basis voor dit schouwen door de douane (rapport 2006/001). Deze zaak vormde mede aanleiding voor een breder onderzoek naar de 100%-controles op Schiphol (rapport 2006/230).
- Deelnemers aan een lawaaidemonstratie in Den Haag klaagden over het politieoptreden: geboeid afgevoerd; deelnemers zijn aan het

- lichaam onderzocht; de hele nacht en volledige ochtend opgehouden; onvoldoende maatregelen tegen de kou en tocht in de cellen van het politiebureau te Delft. Het boeien was in strijd met de onaantastbaarheid van het lichaam, evenals het onderzoek aan het lichaam omdat daar geen bijzondere reden voor was. Ook het lange ophouden was niet juist. De kou in de cel was niet aangetoond (rapport 2006/11).
- De ouders van een zoon die wegens verdenking van meervoudige brandstichting vastzat klaagden over onvoldoende zorg van Justitie blijkend uit het feit dat de zoon kans had gezien om suïcide te plegen door zich aan zijn broekriem op te hangen in zijn cel. Het risico van suïcide is door de leiding niet goed ingeschat en daarom heeft het aan zorg ontbroken. Excuses zijn aangeboden, er zijn verbeteringen aangebracht aan de zorg voor gedetineerden in de nacht en compensatie is gegeven in de kosten van de begrafenis (rapport 2006/192).
 - Bij rellen na afloop van een voetbalwedstrijd paste de politie Gelderland-Midden excessief geweld toe: het laten bijten door politiehonden; het laten bijten van iemand terwijl hij geboeid op de grond lag; het met de voet in de nek onder controle houden van iemand; het slaan met de lange wapenstok van iemand in een situatie dat dat geen zin had; het vernielen van autoruiten; het via het portierraam de auto insturen van een politiehond. Dit zijn alle schendingen van de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en van de evenredigheid (rapport 2006/125).

Burger: afhankelijk ↔ Overheid: autonoom, bureaucratisch

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

De belangrijkste problemen waar de burger mee te kampen heeft, betreffen het niets laten horen door de overheid en het laat reageren als het erop aankomt.

Enkele voorbeelden:

- Een taxibedrijf verzocht om afgifte van het Keurmerk Taxibedrijf bij KIWA Certificatie en Keuringen NV. Dit keurmerk werd geweigerd omdat uit inspecties van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) zou blijken dat bij vier van de negen uitgevoerde inspecties in processen verbaal gebreken bij het taxibedrijf waren geconstateerd. Onderzoek wees onder meer uit dat onzorgvuldig was omgegaan met de processen verbaal. De IVW heeft inmiddels maatregelen genomen om herhaling te voorkomen (rapport 2006/199).
- Een bedrijf probeerde bij de Belastingdienst en bij het College voor Zorgverzekeringen informatie te krijgen over de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de medewerkers van het bedrijf die in het buitenland verbleven. Het bedrijf werd echter van het kastje naar de muur gestuurd. Na een interventie ontving het bedrijf alsnog de noodzakelijke informatie.
- Een Bosnische asielzoeker had zijn officiële papieren – identiteitskaart en rijbewijs – tegen een ontvangstbevestiging afgegeven bij het asielzoekerscentrum. Deze documenten raakten zoek en er was geen

administratie bijgehouden zodat niet te achterhalen was wat het lot van deze documenten is geweest. Dit is niet zorgvuldig en de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) werd in overweging gegeven met verzoeker in overleg te gaan over een passende compensatie (rapport 2006/14).

- Toen verzoeker zich als werkzoekende moest inschrijven bij het CWI bleek hij afhankelijk te zijn van een re-integratieonderzoek door het UWV. Daarbij ging het een en ander mis: niet reageren op zes brieven, niet of te laat terugbellen, ten onrechte waarschuwingen sturen voor de sollicitatieplicht, het geven van tegenstrijdige informatie over de toelaatbaarheid van vrijwilligerswerk, het ondanks aangeleverde adreswijziging verzenden van post aan het oude adres, het ten onrechte stellen dat het re-integratieverzoek was afgerond en het ten onrechte aangeven dat de klacht van verzoeker over dit alles naar tevredenheid was afgehandeld (rapport 2006/376).
- Huurders dreigen uit hun woning te worden gezet als ze de achterstallige huur niet betalen. Reden van de betalingsachterstand is dat zij al zeven maanden geen huurtoeslag ontvangen, ondanks herhaalde toezeggingen van de Belastingdienst. Na interventie vindt betaling plaats. Deze en soortgelijke zaken leidden tot een breder onderzoek naar de invoering van de huurtoeslagen door de Belastingdienst (rapport 2006/395).
- Een echtpaar dat al twee buitenlandse adoptiekinderen had, was voor een derde adoptie afhankelijk van onderzoek van de Centrale autoriteit, onderdeel van het Ministerie van Justitie, en de Raad voor de Kinderbescherming. De procedure liep lang uit doordat er geen voortgangsbewaking was. Uiteindelijk kreeg het echtpaar gelijk wat betreft de derde adoptie. Probleem was echter dat door de te lange duur van de procedure een adoptie er niet meer inzat, omdat de man inmiddels te oud was om voor adoptie in aanmerking te komen (rapport 2006/186).
- Een buurvrouw vraagt de gemeente handhavend op te treden tegen de stankoverlast van een kuikenslachterij. Dit leidt tot een langdurige correspondentie. De buurvrouw is er niet van op de hoogte dat zij schriftelijk kan vragen om handhavend optreden en dan een besluit volgt waartegen bezwaar en beroep open staat, zodat de rechter zich over het al dan niet handhaven kan uitspreken. De Nationale ombudsman wijst haar de weg.
- Een echtpaar heeft er last van dat een autobedrijf in de straat waar zij woont veel auto's parkeert en zelfs in hun straat langs de weg reparaties uitvoert. De gemeente laat het er volgens het echtpaar maar bij zitten. Na een interventie biedt de gemeente excuses aan voor de lange termijn die is verstreken sinds de eerste klacht. Er zaten veel juridische haken en ogen aan het optreden tegen het autobedrijf. Inmiddels is het probleem voor een belangrijk deel opgelost nu het autobedrijf zelf genoeg parkeerruimte heeft. Afspraken zijn gemaakt over wat met de overblijvende klachten gedaan kan worden.

Burger: ondeskundig ↔ Overheid: deskundig

Hoewel de Algemene wet bestuursrecht een zekere structuur aanbrengt, is het juridische systeem vaak ondoorgrondelijk. Vaak weten bij bestuursorganen ook maar enkele specialisten hoe een bepaalde kwestie in elkaar steekt. De burger is in de regel niet in staat die mate van deskundigheid te verwerven. Voor grote groepen burgers is het zelfs onmogelijk om de vele standaardformulieren te begrijpen.

De burger is voor zijn deskundigheid vaak afhankelijk van de overheid zelf. Dit verschil in kennisniveau heeft tot gevolg dat in de dialoog over een bepaalde aangelegenheid onevenwichtigheid bestaat. De overheid heeft immers altijd gelijk en dat gelijk ter discussie stellen is buiten de orde. Dit heeft weer invloed op de kwaliteit van de communicatie. De burger krijgt

dan «ik zal het u nog eens uitleggen» te horen, in plaats van dat wordt verkend waar het werkelijk om gaat. Veelal mist de burger ook een helder zicht op de procedure waarin hij terecht komt. Dit gemis aan controle schept ongenoegen en brengt ongeduld teweeg. In veel zaken die bij de Nationale ombudsman worden aangebracht is de burger ongeduldig over het niet beantwoord zijn van een brief. In een groot deel van de gevallen is dat ongeduld terecht, omdat de overheid nu eenmaal structureel te traag blijkt te reageren. Soms echter heeft de burger er geen zicht op dat een verzonden brief enige dagen en soms enige weken antwoordtijd nodig heeft.

Enkele voorbeelden:

- De eigenares van een sloep vroeg om doorhaling van de teboekstelling in het kadaster. Zij ontving naast een rekening van het kadaster ook een rekening van de griffie van de Rechtbank Rotterdam van € 95. Verzoekster vond dat zij bij haar aanvraag informatie had moeten krijgen over de kosten verbonden aan een doorhaling. De Nationale ombudsman was het met haar eens. Het kadaster heeft de toelichting bij het formulier inmiddels aangepast (rapport 2006/371).
- Een met een Nederlandse vrouw gehuwde asielzoeker uit Afghanistan reisde vanwege een onjuist negatief advies van de Visadienst terug naar Pakistan/Afghanistan om de uitkomst van zijn procedure af te wachten. De minister weigerde schadevergoeding. Na onderzoek oordeelde de Nationale ombudsman dat deze weigering niet redelijk was en beval aan alsnog schadevergoeding te betalen. De minister van V&I volgde uiteindelijk deze aanbeveling (rapport 2006/29).
- Een Italiaanse vrouw en dochter vroegen om verlenging van de verblijfsvergunning en betaalden ieder € 285 aan leges. Later bleek dat zij als onderdanen van de Europese Unie (EU) volgens een andere aanvraagprocedure slechts € 28 aan leges hadden hoeven te betalen. De IND weigerde het verschil terug te betalen. Het niet informeren over de voor EU-onderdanen geldende procedure was niet behoorlijk evenals de weigering om de extra kosten te vergoeden. Aanbevolen is om de bijsluiters bij de aanvraagformulieren aan te passen. De minister van V&I blijkt genegen om de extra kosten te vergoeden (rapport 2006/239).
- Een WW-gerechtigde levert zijn werkbriefje op de grens van 2005 en 2006 in zodat termijnen van zijn uitkering over 2005 pas in 2006 uitbetaald worden. Dan geldt echter een ongunstiger fiscaal regime. Had het UWV hem moeten informeren over deze wijziging zodat hij daarmee rekening had kunnen houden bij het aanleveren van de werkbriefjes? Het UWV vindt van niet. Dit onderwerp vormde onderwerp van gesprek tussen de Nationale ombudsman en de directie van het UWV. Is het UWV als ketenpartner ook verantwoordelijk voor goede informatie over de belastingen?
- Een flora- en faunabeheerder (bijzonder opsporingsambtenaar) van een landgoed merkte dat een partij hout verdwenen was. Na een getuigenverklaring gaat hij op bezoek bij een recreatiepark en gaat vergezeld van een burger zonder opsporingsbevoegdheden de tuin van de recreant binnen waar het hout ligt. Binnen het recreatiepark had de beheerder geen opsporingsbevoegdheid. Bovendien was het meenemen van iemand zonder opsporingsbevoegdheid verwarrend (rapport 2006/105).
- Een man werd aangehouden wegens bedreiging van zijn ex-vrouw en vernieling. Hij zat twee dagen vast zonder een advocaat te spreken te krijgen. De piketadvocaat die bij dit soort zaken bijstand hoort te verlenen was nalatig geweest om op te treden. De politie had het er maar bij laten zitten: strijd met het recht op rechtsbijstand (rapport 2006/109).
- Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) had bij de inning van het restant van een openstaande boete een verhoging van ruim € 20

opgelegd. De betrokkene klaagde erover dat dit niet proportioneel was, nu hij bij zijn internetoverboeking door een typefout slechts € 1 te weinig had betaald. De Nationale ombudsman nam deze zaak niet verder in behandeling, omdat het CJIB het standpunt mag innemen dat het risico van zo'n fout bij betrokkene zelf ligt.

Burger: emotioneel betrokken ↔ Overheid: zakelijk betrokken, onverschillig

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

Enkele voorbeelden:

- Om een au-pair over te laten komen naar Nederland vraagt iemand een machtiging voor voorlopig verblijf, die echter wordt geweigerd. Hij dient een bezwaarschrift in en na lang wachten krijgt hij bericht dat uiterlijk na zes maanden beslist zal worden. Hij vraagt regelmatig om bespoediging van zijn zaak, doch die brieven worden slechts toegevoegd aan zijn dossier. Vervolgens verzoekt de IND om nadere informatie. Betrokkene is zo boos dat de IND zo lang over de bezwaren-procedure doet dat hij niet reageert maar een klacht indient. Na een interventie biedt de IND excuses aan en levert de betrokkene de gevraagde informatie. Daarop valt een positieve beslissing en de au-pair kan beginnen.
- Na het overlijden van zijn moeder geeft de zoon deze wijziging door aan de Belastingdienst. De Belastingdienst blijft echter zorgtoeslag overmaken en ondanks toezeggingen om dit aan te passen verandert er niets. Na interventie volgt aanpassing vergezeld van excuus. Betrokkene vraagt zich af welke maatregelen zijn genomen om dit in de toekomst te voorkomen.
- Twee agenten verbaliseerden een vrouw die bij bereiken van een parkeerplek kennelijk op een fietspad terecht was gekomen. De vader van de vrouw die ook in de auto had gezeten wilde de agenten een toelichting geven, doch de agenten aanvaardden dit niet. De verhoudingen escaleerden, waarbij een agent de man een duw gaf. Uiteindelijk werd hij liggend op de grond op ruwe wijze geboeid afgevoerd naar de politiecел. Het niet de-escalerende gedrag van de politie vormde de rode draad: niet professioneel handelen (rapport 2006/348).
- Een vrouw dient een aantal klachten in tegen de Raad voor de Kinderbescherming en de onafhankelijke klachtencommissie verklaart haar klachten gegrond. De raad moest adviseren over de omgang (co-ouderschap of voogdij) met haar drie kinderen uit een gestrand huwelijk. De vestigingsmanager wenst echter geen maatregelen te nemen naar aanleiding van deze gegrondverklaring van de klachten. Onderzoek wees uit dat de vestigingsmanager in redelijkheid niet kon besluiten om geen maatregelen te nemen en aanbevolen werd om wel een concrete maatregel te nemen (rapport 2006/234).
- Het OM had toegezegd om via Justitie in de buurt een bemiddeling te organiseren tussen buurtbewoners. Mede vanwege personeelswisselingen werd geen serieus werk gemaakt van deze toezegging en bleef de zaak bijna een jaar liggen. Uiteindelijk werd besloten geen bemiddeling te organiseren. Dat was niet redelijk (rapport 2006/357).
- Het slachtoffer van een oplichting had te kennen gegeven dat zij als benadeelde partij deel wilde nemen aan de strafzaak, zodat zij haar

schade kon verhalen. Het OM handelde niet zorgvuldig en het slachtoffer hoorde pas achteraf dat er een rechtszaak was geweest, zodat zij nu geen verhaalsmogelijkheid meer heeft. Het OM weigerde haar tegemoet te komen in haar schade. Dat was in strijd met de redelijkheid. Aanbevolen werd verzoekster alsnog tegemoet te komen (rapport 2006/232).

- Een klachtbehandelaar nam zonder medeweten of toestemming contact op met de psychiater van een klager om te vragen hoe hij het beste de klacht kon behandelen. Dit vormt een schending van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (rapport 2006/77).
- Een taxichauffeur wilde tussen politie en een groep taxichauffeurs die een blokkade hadden opgeworpen bemiddelen. De politie vroeg hem – gelet op de gespannen situatie – weg te gaan, doch hij weigerde dit. De zaak escaleerde en betrokkene kreeg klappen en werd geboeid afgevoerd. Gelet op de omstandigheden was het politieoptreden niet disproportioneel.

Burger: gericht op hier en nu ↔ Overheid: gericht op procedures en procedureverloop

De taak van de overheid is complex. Zelden heeft de overheid met één kwestie of één burger te maken die, als een klant in de winkel, direct geholpen kan worden. Voor tal van overheidsfuncties gelden wettelijke procedures en daarop afgestemde al dan niet geautomatiseerde werkprocessen. De tijdsbeleving bij de overheid ontbreekt daarom vaak. Er wordt slecht gelet op wettelijke termijnen, die vaak slechts als termijnen van orde worden gebruikt. Voor de burger ligt de tijdsbeleving in het hier en nu. Onzekerheid over tijden en termijnen wekken veel irritatie op. Denk aan de getergde reiziger als zijn trein te laat is en hij niet weet waarom. Bij de overheid is het vaak onduidelijk wat de burger in termen van tijd kan verwachten. De burger is afhankelijk van de overheid en vaak onzeker. Ambtelijke molens malen naar hun aard traag. Maar als de overheid de burger bericht dat op een bepaald tijdstip een besluit verwacht kan worden, dan heeft de burger doorgaans wel geduld.

Enkele voorbeelden:

- Het CBR besloot dat een automobilist een nader onderzoek naar zijn geschiktheid om een motorvoertuig te besturen moest ondergaan en schorste het rijbewijs van betrokkene. De wet bepaalt dat de verschillende procedurestappen «zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken» gezet moeten worden. Betrokkene bleek geschikt, maar het duurde maanden voordat het CBR dat vaststelde. De Nationale ombudsman oordeelde dat niet duidelijk was waarom in dit geval niet voortvarender gehandeld had kunnen worden en beval aan om de automobilist te compenseren in de schade die hij had geleden door lange tijd geen rijbewijs te hebben. Het CBR volgde deze aanbeveling op (rapport 2006/136).
- Een vrouw die een bezwarenprocedure had lopen tegen de IND kreeg een tussenbericht dat zij over uiterlijk zes maanden iets zou horen over de stand van zaken. De wet kent een dergelijke uitstelmogelijkheid niet. Na een interventie stelde de IND dat deze brief als niet geschreven beschouwd moest worden en op het bezwaar wordt zo spoedig mogelijk beslist.
- Een advocaat vraagt met het oog op een bezwarenprocedure de stukken op bij de IND. De IND antwoordt met: «Uw brief zal worden toegevoegd aan het dossier.» En de stukken worden niet toegezonden. Na een interventie verontschuldigde de IND zich voor het niet inhoudelijk reageren en stuurt de stukken alsnog toe.
- Een gedetineerde diende meerdere klachten in over zijn behandeling in de penitentiaire inrichting. De Commissie van Toezicht had veertien maanden nodig om te beslissen, terwijl de wet bepaalt dat binnen vier weken beslist moet worden. Bovendien waren klachten zoekgeraakt.

Op een andere klacht was na drie jaar nog niet beslist (rapport 2006/248).

- Een man die voor de supermarkt door drie man in elkaar geslagen was deed aangifte bij de politie. De politie liet de aangifte liggen en inmiddels was hij wederom bedreigd door een van de drie. De politie kan verweten worden niet met de vereiste voortvarendheid te hebben gehandeld. Bovendien werd de man niet op de hoogte gehouden van de loop van het onderzoek en werd hij daarbij van het kastje naar de muur gestuurd (rapport 2006/374).
- Een met een Nederlander getrouwde Roemeense vrouw kreeg geen verlenging van haar verblijfsvergunning omdat haar paspoort al met dertien weken verstreek. De Roemeense ambassade wilde het paspoort slechts verlengen wanneer verzoekster aantoonde dat zij zes maanden rechtmatig in Nederland zou kunnen verblijven. De IND suggereerde dat zij zich dan maar weer in Roemenië zou moeten vestigen om langs die weg een nieuw paspoort te krijgen. Na een interventie kwam de IND met een praktische oplossing door de aanvraag aan te passen, zodat het nog geldige paspoort voldoende was voor een inwilliging. Langs die weg verkreeg de vrouw haar verblijfsvergunning (waarmee zij weer haar paspoort kon verlengen).

Burger: gericht op rechtvaardigheid, conflictbeleving ↔ Overheid: gericht op rechten en plichten, regel is regel

«Regel is regel» vormt een belangrijk thema in de verhouding burger – overheid. Het eenzijdig benadrukken van juridische posities en de rechtmatigheid *alleen* komt als forcerend en conflictopwekkend over. Voor de burger is belangrijk dat hij het gevoel heeft serieus genomen te worden en eerlijk behandeld. Dat vormt ook de basis voor de samenwerking tussen burger en overheid. Als de burger zich serieus genomen voelt en eerlijk behandeld dan is hij veelal bereid om uit eigen beweging mee te werken met wat de overheid verlangt.

- Een huurster werd in een procedure voor de huurcommissie door een fout niet gehoord. Gevolg was dat zij tegen de uitspraak een juridische procedure moest starten. Bovendien werd haar huursubsidie stopgezet en moest zij ook daarvoor een bezwarenprocedure starten. Zij vroeg om schadevergoeding. De minister van VROM vond dat niet nodig: alles viel binnen de wettelijke regels. De Nationale ombudsman beval aan om uit coulance een deel van de kosten te vergoeden. Deze aanbeveling volgde de minister op (rapport 2006/221).
- Een varkenshouder had in zijn bedrijf onder dreiging van een strafzaak minder mest geproduceerd. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ging van deze naar achteraf bleek te lage hoeveelheid uit bij de vaststelling van zijn (varkens)rechten. LNV negeerde de stelling van de veehouder dat in zijn bijzondere geval uitgegaan moest worden van de toegestane hoeveelheid mestproductie. Na een interventie motiveerde LNV uiteindelijk zijn negatieve antwoord op deze stelling toch: de regelgeving en de rechtspraak maken het niet mogelijk om af te wijken van de door LNV gevolgde berekeningswijze.
- De IB-Groep verhaalde studieschuld op iemand die inmiddels verhuisd was. Zijn nieuwe adres was niet opgenomen in de Gemeentelijke basisadministratie (GBA). De correspondentie kwam niet bij hem terecht en uiteindelijk vond verhaal via de deurwaarder plaats, zodat het terug te betalen bedrag hoger werd. De IB-Groep stelt dat betrokkene het juiste adres aan de GBA had moeten doorgeven. Betrokkene stelt dat hij niet wist dat de IB-Groep bij terugvorderingen slechts het GBA-adres hanteerde. Na een interventie is de IB-Groep bereid om de deurwaarderskosten te restitueren.
- Een klachtbehandelaar maakt een herberekening van na te betalen huurtoeslag. Betrokkene doet herhaaldelijk navraag naar de juistheid

en vertelt grote moeite te zullen hebben met terugbetaling. De betaling geschiedt maar blijkt onjuist. De klachtbehandelaar zegt «het niet mooier te kunnen maken dan dat het is». Betrokkene wil serieus genomen worden. Na een interventie is betrokkene tevreden over de reactie.

- Ouders klaagden over de behandeling door de politie van hun minderjarige zoon en over hun eigen behandeling. In de klachtbehandeling had de politie aangegeven dat alles volgens de regels verlopen was. De ouders gaven aan geen vertrouwen meer te hebben in de politie. Tijdens een bemiddelend gesprek bij de Nationale ombudsman ontstond over en weer meer begrip voor de situatie. De politie bood verontschuldiging aan voor een aantal zaken die fout waren gegaan.
- Een schipper kreeg een bekeuring omdat een lichtmatroos op zijn schip zou ontbreken. Door onjuiste informatie van een gerechtssecretaris betaalde hij de transactie, om vervolgens te horen te krijgen dat omdat hij betaald had, hij zijn zaak niet aan de rechter kon voorleggen. Dit was in strijd met het fair play-beginsel. De aanbeveling om de schipper te compenseren werd opgevolgd: hij kreeg € 100 terugbetaald (rapport 2006/259).
- Een familie ervoer ernstige hinder van een buurman, die zich ook schuldig maakte aan strafbare feiten. Het echtpaar voelde zich niet serieus genomen door de politie. Partijen waren bereid tot bemiddeling. Tijdens de bemiddeling zijn afspraken gemaakt voor de toekomst, zoals het aanwijzen van één contactpersoon en de wijze waarop met aangiften omgegaan zou worden. De bemiddeling leerde de politie welke impact het niet reageren op meldingen en aangiften kan hebben, de familie leerde dat de politie niet alles kan doen.
- Bij de behandeling van een klacht over politietoedredden bij het in beslag nemen van een brommer bleek dat partijen het beter vonden om samen aan tafel te gaan zitten om een en ander uit te praten. De Nationale ombudsman organiseerde een gesprek en na afloop waren de verhoudingen tussen partijen weer normaal en kon het dossier zonder onderzoek afgesloten worden.
- Een vrouw solliciteert met succes bij een gemeente: alles lijkt rond en ze is zelfs al voorgesteld aan de toekomstige collega's. Totdat blijkt dat het College van B&W iemand uit de organisatie op de functie benoemt. Een verzoek om de reiskosten voor de sollicitatie wordt afgewezen. Na bemiddeling door de Nationale ombudsman komt de onkostenvergoeding alsnog, alsmede enig begrip van het College van B&W dat zij op deze wijze de baan misgelopen was.
- De gemeente Velsen beloofde indieners van voorstellen om Velsen leefbaarder te maken met de belofte dat hun voorstel uitgevoerd zou worden. Maar financiële perikelen leidden tot het afblazen van deze voornemens. Betrokkene hoorde niets meer. Het is in strijd met het vertrouwensbeginsel om eerst bij burgers vertrouwen te wekken en dat dan teniet te doen. Aanbevolen werd om met de bewoners die voorstellen hadden gedaan contact op te nemen en om een welgemeend gebaar te maken. Deze aanbeveling is overgenomen: ze kregen allen bloemen (rapport 2006/202).

Burger: gericht op individueel of eigen belang ↔ Overheid: gericht op belang bestuursorgaan of op «algemeen belang»

De overheid moet in veel situaties een belangenafweging maken. Daarbij mag aan het algemene belang een hoger gewicht worden toegekend dan aan het individuele belang. Het algemene belang vormt echter geen gegeven. Soms kan het gaan om het belang van dat ene bestuursorgaan waar de burger mee te maken heeft. Een simpel beroep op het algemeen belang waar het bestuursorgaan voor staat overtuigt dan niet steeds. Voor

de burger is die overtuiging belangrijk: hij wil begrijpen waarom hij in zijn geval een nadeel moet ondervinden of een voordeel niet krijgt.

Enkele voorbeelden:

- Het CBR gaf een gezakte kandidaat voor een vakbekwaamheidsexamen geen inzage in het examen om fraude te voorkomen. Het CBR ging hiermee voorbij aan het belang van een kandidaat om gemotiveerd in bezwaar te kunnen gaan en het belang om transparant en dienstbaar te zijn. Kenbaar moet zijn hoe de beoordeling van een examen tot stand is gekomen. Het CBR werd dan ook de aanbeveling gedaan te bevorderen dat kandidaten die een examen van het CVV hebben afgelegd, de gelegenheid wordt geboden om hun examenwerk achteraf in te zien en dat de tekst van het examenreglement van het CVV overeenkomstig wordt aangepast. Het CBR heeft toegezegd te zullen bekijken hoe aan de aanbeveling uitvoering kan worden gegeven (rapport 2006/286).
- Een onderneming heeft recht op verrekening van verliezen. De onderneming maakt een fout en vermeldt de te verrekenen verliezen tot een te laag bedrag (circa € 1 mln.). Op formele gronden weigert de Belastingdienst alsnog het juiste bedrag aan verliezen in aanmerking te nemen. De Belastingdienst had echter kort tevoren zelf de betrokken verliezen vastgesteld. Het is niet redelijk om de fout van de ondernemer niet te corrigeren. Aanbevolen wordt om het niet in aanmerking genomen verlies alsnog mee te berekenen (rapport 2006/299).
- Een vrouw weigert omgang tussen haar ex-man en haar kind, omdat zij vreest dat hij het kind naar het buitenland zal ontvoeren. In een juridische strijd adviseert de Raad voor de Kinderbescherming. De vrouw heeft een groot aantal verwijten: de raad is vooringenomen, zet haar onder druk, heeft haar zorgen rond de omgang niet serieus genomen, etc. Na onderzoek blijkt de raad weinig te verwijten. Het belang van het kind brengt mee dat er ook omgang is met de andere ouder. Het feit dat de moeder die omgang niet wil betekent niet dat de raad een rol heeft om die omgang te herstellen (rapport 2006/249).
- Een inwoner van Sneek verzette zich tegen de aanleg van een oeververbinding met een eilandje in een meertje achter zijn woning: dat leidt tot rondhangende jongeren en overlast. De gemeente gaat niet in op zijn argumenten. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman geeft de gemeente alsnog de argumenten: het onderhoud van het stuk grond zal zo minder kosten en toezicht zal beter mogelijk zijn.
- Een man uit Turkije is in afwachting van de uitslag van zijn asielprocedure. De IND presenteert hem bij de Turkse ambassade om uitreispapieren voor hem te verkrijgen. Na onderzoek oordeelt de Nationale ombudsman dat de IND geen redelijke belangenafweging heeft gemaakt. Het belang van de asielzoeker om niet geconfronteerd te worden met autoriteiten van zijn land weegt zwaarder dan het belang van voortvarende uitzetting (rapport 2006/088).
- Een vluchteling uit Iran verklaarde tijdens het eerste gehoor dat zij in haar land tijdens detentie seksueel misbruikt was. Zij gaf te kennen door een vrouwelijke contactambtenaar en tolk gehoord te willen worden. De volgende gehoren vonden plaats met een vrouwelijke contactambtenaar maar een mannelijke tolk. Niet blijkt dat de IND zich heeft ingespannen om een vrouwelijke tolk in te schakelen. De Nationale ombudsman vindt dit niet behoorlijk en beveelt aan om de procedure zo in te richten dat wel een vrouwelijke tolk beschikbaar kan zijn (rapport 2006/292).

Burger: afhankelijk, onmachtig ↔ Overheid: eenzijdig bepalend, bepaalt regels en procedures, is machtig

De overheid bepaalt de regels en de wijze waarop die worden uitgevoerd. Daarmee neemt de overheid in maatschappelijke verhoudingen vaak een machtige positie in. De burger ervaart dat vaak als een ongerechtvaardigde afhankelijkheid en als onmacht. De overheid kan met één bericht verwachtingen van burgers teniet doen of situaties drastisch wijzigen.

Enkele voorbeelden:

- Een bedlegerige mevrouw heeft geen ontvangst van Radio 2 op haar slaapkamer. Het Agentschap Telecom beveelt haar herhaalde malen aan om een bepaald soort radio aan te schaffen, maar dat blijkt geen succes. Onderzoek wijst uit dat «landelijke dekking» niet betekent dat burgers radiozenders ook overal kunnen ontvangen. Tijdens de procedure voor de Nationale ombudsman blijkt dat een digitale radio een uitkomst biedt en mevrouw stelt voor de kosten daarvan dan maar te laten vergoeden. Het ministerie van EZ wil echter niet op dit verzoek ingaan. De informatieverstrekking aan mevrouw heeft echter tekort geschoten. Aanbevolen wordt om de kosten van de digitale radio wel te vergoeden. Het Ministerie van EZ kiest ervoor om de kosten van de twee andere radio's die niet werkten te vergoeden (rapport 2006/345).
- Sinds jaren verzorgde een eenmansbedrijfje met instemming van het Ministerie van Defensie droppings op een militair oefenterrein bij Oirschot. Deze instemming werd plotseling ingetrokken omdat het om commerciële activiteiten ging, er geen toestemming zou zijn verleend en de deelnemers zich niet aan de regels zouden houden. Corresponsentie over dit standpunt werd door Defensie op formele wijze afgedaan zonder het standpunt te onderbouwen. Deze houding is niet behoorlijk. Defensie had de koerswijziging met betrokkene moeten bespreken en kreeg de aanbeveling om dat alsnog te doen. Betrokkene meldde later tevreden te zijn met het inmiddels gevoerde gesprek. Defensie had erkend onredelijk te hebben gehandeld en bood hem verontschuldiging aan. Bovendien was hem een speciale zeefdruk aangeboden (rapport 2006/225).
- Vanwege traag berichtenverkeer tussen de Visadienst en de ambassade te Bogota (Columbia) ontving betrokkene een machtiging tot voorlopig verblijf te laat. De minister van V&I bood na een interventie verontschuldiging aan. De minister berichtte dat tot nu toe positieve beslissingen op bezwaar niet langs dezelfde elektronische weg verstuurd kunnen worden als gewone positieve beslissingen. De minister heeft toegezegd de Nationale ombudsman op de hoogte te houden over de ontwikkeling van deze verzendmogelijkheid.
- Een vader en zijn twee kinderen werden steeds maar niet in het bezit gesteld van hun verblijfsdocumenten, waardoor zij problemen hadden bij de Belastingdienst en de gemeente. Na meerdere interventies en toezeggingen om dit in orde te maken slaagde de IND er niet in om dit voor elkaar te krijgen. De opening van een onderzoek had echter wél effect: de vader kreeg de documenten en de minister van V&I erkende dat weinig zorgvuldig gehandeld was.
- Een Engelsman verzocht om een afspraak op de ambassade om een aanvraag voor een Schengenvisum in te dienen. Die afspraak is er pas een paar weken voordat hij op reis zou gaan. De visumaanvraag duurt te lang zodat de reis niet kan doorgaan. De Nationale ombudsman oordeelt dat dit in strijd is met fair play. Schadevergoeding is niet noodzakelijk omdat het vliegticket niet gekocht had hoeven te worden zonder dat het visum er was (rapport 2006/180).
- Het UWV heeft een 0900-informatienummer. Voor vaste bellers kost dat lokaal tarief, maar voor mobiele bellers is dat tarief veel hoger. Betrokkene had grote moeite om contact te krijgen met het UWV en was als mobiele beller veel geld kwijt. Op zich is het kiezen voor een

- 0900-nummer niet onjuist, maar de bereikbaarheid van de UWV en het nakomen van terugbelafspraken vormen wel een punt van aandacht.
- Een kinderdagverblijf betaalde aan een voormalige werknemster loon door, omdat van het UWV geen bericht was ontvangen dat betrokkene inmiddels een uitkering kreeg. Het UWV stelde dat er een bericht over de uitkering aan de werkgever was gestuurd. Bij een interventie bleek dat het UWV die brief niet kon overleggen. Het UWV heeft de werkgever schadeloos gesteld.
 - Een aanvangend student wilde een wijziging in studie doorgeven. Die wijziging was van belang omdat voor de nieuwe studie een loting gold. Zij kreeg bericht dat zij niet deelnam aan de loting omdat zij nog steeds voor de oude studie ingeschreven stond. De student was verstrikt geraakt in de verschillende aanmeldingsformulieren en de IB-Groep heeft de berichten die zij stuurde niet goed verwerkt (rapport 2006/330).
 - Mensen die aan een T-kruising woonden zagen nadat op de kruising bij wijze van verkeersmaatregel een verhoogd plateau was aangelegd in de muren van hun huis scheuren verschijnen door de trillingen van te hard rijdend verkeer. De gemeente wacht lijdelijk af en doet geen onderzoek naar de mogelijke oorzaak van de scheuren en overlast. Aanbevolen wordt om alsnog een onderzoek te doen met toepassing van de richtlijnen van de Stichting Bouwresearch voor de beoordeling van trillingshinder, zoals aanbevolen in de Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu van het Ministerie van VROM (rapport 2006/365).

12 Aandachtspunten

Met het oog op behandeling van dit verslag in de Tweede Kamer formuleert de Nationale ombudsman een aantal aandachtspunten.

A Een aandachtspunt van algemene aard betreft de rol van de Nationale ombudsman bij de versterking van de controlerende taak van de Tweede Kamer

In 2006 heeft de Nationale ombudsman als enig direct door de Tweede Kamer benoemd ambt gezocht naar wegen om zijn rol ter ondersteuning van de controlerende taak van de Tweede Kamer verder te ontwikkelen. De Nationale ombudsman is bij uitstek deskundig wat betreft de verhouding burger – overheid. Hij kan een onafhankelijk onderzoek instellen ten aanzien van gedragingen van honderden bestuursorganen (met inbegrip van inspecties en toezichthouders, zoals OPTA, NMA, de Onderzoekraad voor Veiligheid en de Commissie van Toezicht van de AIVD). De Nationale ombudsman is onafhankelijk, heeft ruime onderzoekservaring en beschikt over dezelfde bevoegdheden als een rechter of een parlementaire enquêtecommissie. Bij het programmeren van onderzoek op eigen initiatief wil de Nationale ombudsman zich ook oriënteren op onderzoek dat de controlerende taak van de Tweede Kamer kan ondersteunen. Hij onderhoudt hiertoe contacten met de Voorzitter van de Tweede Kamer, de griffier en de verschillende fracties en staat open voor suggesties voor onderzoeksonderwerpen. Kamerleden kunnen ook individuele zaken die burgers aan hen voorleggen doorzenden naar de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman brengt belangrijke rapporten steeds ter kennis van de Tweede Kamer.

B Stelselwijzigingen

De knelpunten voor de burger vormden de rode draad in enkele onderzoeken van de Nationale ombudsman naar grote stelselwijzigingen. Voorbeelden zijn:

- de Belastingdienst die vanaf 1 januari 2006 zorgtoeslag en huurtoeslag

- toekent en daarmee samenhangend de afbouw van de huursubsidie bij het Ministerie van VROM (het rapport *Van aanslag naar toeslag* en het rapport *Van huursubsidie naar huurtoeslag*);
- en het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) dat betrokken werd bij de zorgverzekering van Nederlanders in het buitenland (het rapport *Zorg(en) in het buitenland*).

Bij de voorbereiding van dergelijke stelselwijzigingen is niet steeds voldoende oog geweest voor de gevolgen die een haperende uitvoering voor de burger zou meebrengen. Daarom heeft de Nationale ombudsman er aandacht voor gevraagd dat bij grote stelselwijzigingen de burger centraal moet staan en dat de overheid zodanig dient te handelen dat de uitvoeringsorganisaties de tijd en de middelen ter beschikking staan om de burger dienstbaar tegemoet te kunnen treden. Bij stelselwijzigingen gaan vrijwel altijd dingen mis, het is noodzakelijk voor de burgers die dan in problemen komen opvang te bieden. Daaraan heeft het bij de Belastingdienst, het CVZ en ook bij het UWV ontbroken. Ook de indicatiestelling in de zorg door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en vooral de afhandeling van bezwaarschriften vormt een zorgpunt (het rapport *Geen zicht op zorg*).

C Een blijvende stijging van het aantal klachten over de Belastingdienst

Voor het aantal klachten over de Belastingdienst is in 2006 fors gestegen, van 1 330 in 2005 naar 3 323 in 2006. Deze stijging komt vrijwel geheel voor rekening van de Belastingdienst/Toeslagen. Deze dienst zorgde in 2006 voor 1 668 klachten. Op grond van het aantal klachten dat de Nationale ombudsman nog steeds over de Belastingdienst/Toeslagen ontvangt (augustus 2006 tot en met januari 2007: 102, 118, 142, 170, 227, 235), is de opvang van problemen bij burgers kennelijk nog steeds een probleem. De (telefonische) bereikbaarheid van de Belastingdienst geeft ook aanleiding tot veel klachten. Het niet in contact kunnen komen met een medewerker van de Belastingdienst die daadwerkelijk kan helpen, geeft burgers het gevoel niet gehoord te worden. De Belastingdienst lijkt doof voor de problemen van de individuele burger.

D Invoering Wet maatschappelijke ondersteuning

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners. Het begrip maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo verwoord in negen prestatievelden. Voor een deel betreft dit velden die al onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vielen. Voor een deel betreft dit ook activiteiten die nieuw zijn voor gemeenten, zoals de thuiszorg, het beleid tegen huiselijk geweld, de opvang van ex-gedetineerden en de cliëntondersteuning GGZ.

Overgang van taken en verantwoordelijkheden gaat nogal eens gepaard met onduidelijkheden, misverstanden en communicatiestoornissen, en met problemen in de sfeer van de automatisering en bemensing. Ook bij de invoering van de Wmo kan de – veelal kwetsbare – burger hiermee worden geconfronteerd. Het is derhalve van belang om te volgen in hoeverre gemeenten zijn voorbereid op de invoering van de Wmo en bestuurlijk en financieel kunnen inspelen op deze gewijzigde uitvoering van taken.

E Overheveling loketfunctie voor vreemdelingen

De overheveling van de loketfunctie voor vreemdelingen van de gemeenten naar de regiokantoren van de IND brengt risico's mee voor het serviceniveau. Eerdere overhevelingen van taken in het vreemdelingen-

veld hebben gezorgd voor wanorde en achterstandsproblematiek. Het is van belang erop toe te zien dat zoiets dit jaar niet weer gaat gebeuren.

F Controle op geweldsuitoefening politie

De politie beschikt als de sterke arm van de staat over het geweldsmonopolie. De wet geeft de politie de bevoegdheid om geweld uit te oefenen, mits de politie daarmee zo terughoudend mogelijk is. Ook is voorgeschreven dat de politieambtenaar fysiek geweld steeds meldt; geweldgebruik moet immers controleerbaar zijn. Dit aspect kwam in 2006 aan de orde in verschillende rapporten van de Nationale ombudsman en verdient de aandacht. Meest opvallend was wel het onderzoek van de Nationale ombudsman naar politieoptreden op een parkeerterrein waar na afloop van een voetbalwedstrijd onrust was uitgebroken. Dit gebeurde omdat auto's van supporters waren beschadigd en beklad. De supporters wilden daar ter plekke aangifte van doen. De politie kon niet voorkomen dat de situatie uit de hand liep. Er was te weinig sturing en coördinatie, waardoor snel een chaos ontstond. De politie werd zelf onderdeel van de strijd.

Daarbij kwam aan het licht dat geweld, dat zo ingrijpend was dat de Nationale ombudsman de term «excessief» gebruikte, niet steeds bij de korpsleiding bekend was. Ook het onderzoek dat binnen het korps had plaatsgevonden naar aanleiding van klachten over bijvoorbeeld beten van politiehonden, bracht belangrijke informatie over de gebeurtenissen niet naar boven, maar was veeleer verhullend (rapport 2006/125).

In dit hoofdstuk wordt begonnen met informatie over ontwikkelingen in de wetgeving die het instituut Nationale ombudsman raken en over de aansluiting van gemeenten onder de competentie van de Nationale ombudsman. Verder wordt aandacht besteed aan de publieke activiteiten van de Nationale ombudsman, waaronder publieksvoorlichting en ondersteuning van de oprichting van ombudsmaninstellingen in het buitenland. Tot slot wordt verslag gedaan van de behandeling van klachten over het instituut Nationale ombudsman zelf.

1 Ontwikkelingen in de aansluiting van de decentrale overheden

Wet extern klachtrecht

Begin 2005 werd de Wet extern klachtrecht van kracht.²² Daarmee is wettelijk geregeld dat alle bestuursorganen van een decentrale overheid ingaande 1 januari 2006 van rechtswege binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen, tenzij het vertegenwoordigend orgaan heeft besloten tot instelling van (of aansluiting bij) een andere ombudsvoorziening. Er is nu een landelijk dekkend stelsel van onafhankelijke klachtinstanties (de Nationale ombudsman en alle lokale en regionale ombudsmannen en ombudscommissies in de publieke sector) voor de bestuursorganen van alle gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Daarnaast voorziet de wet in een eenvormige regeling voor de externe klachtbehandeling door alle ombudsvoorzieningen in de publieke sector. Het grootste deel van het procedurele hoofdstuk van de Wet Nationale ombudsman (WNo) is overgeheveld naar de nieuwe titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Nieuw daarin is onder meer dat de interventiemethode van de (Nationale) ombudsman wettelijk is vastgelegd en de bevoegdheid tot onderzoek indien bezwaar openstaat of een bezwaarprocedure aanhangig is. Deze procedureregels traden voor de Nationale ombudsman op 15 maart 2005 in werking, voor de overige ombudsvoorzieningen op 1 januari 2006. In eerdere jaarverslagen is de totstandkoming en de inhoud van de wet uitvoerig besproken.²³

De gemeenten, provincies en waterschappen die de externe klachtbehandeling aan een andere ombudsvoorziening dan de Nationale ombudsman willen opdragen zijn verplicht hierover een instellingsbesluit te nemen en dit zes maanden vóór de beoogde ingangsdatum – 1 januari van enig jaar – aan de Nationale ombudsman toe te zenden. De gemeenschappelijke regelingen kunnen op ieder moment van het jaar besluiten tot de instelling van een andere ombudsvoorziening dan de Nationale ombudsman, doch de aanwijzing daarvan dient in de gemeenschappelijke regeling zelf te worden opgenomen.

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen met een andere ombudsvoorziening

168 gemeenten en vijftien gemeenschappelijke regelingen beschikten op 1 januari 2006 over een andere ombudsvoorziening dan de Nationale ombudsman. Naast de Nationale ombudsman kent Nederland circa zestig andere ombudsvoorzieningen in de publieke sector, waarvan ongeveer driekwart in de vorm van een ombudscommissie. Per 1 januari 2007 beschikken 161 gemeenten en 26 gemeenschappelijke regelingen over een andere ombudsvoorziening dan de Nationale ombudsman. De daling van het aantal gemeenten met een andere ombudsvoorziening is voornamelijk het gevolg van herindelingen.

²² Wet van 3 februari 2005, *Stb.* 2005, 71.

²³ Jaarverslag 2002, p. 58–65; Jaarverslag 2003, p. 59–69; Jaarverslag 2004, p. 78–82.

Op de website www.nationaleombudsman.nl staat een overzicht van deze decentrale overheden en van de adressen van de bijbehorende andere ombudsvoorzieningen (zie: *Klachten over de overheid* → *Overheidsinstanties* → *Andere ombudsvoorzieningen*).

Bij de Nationale ombudsman in 2006 aangesloten decentrale overheden

Er zijn 79 gemeenten die met ingang van 1 januari 2006 voor het eerst binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen. Na aftrek van zes in 2005 aangesloten gemeenten die per 1 januari 2006 als gevolg van herindelingen zijn opgeheven en van één aangesloten gemeente die zich niet langer kon verenigen met de vergoedingssystematiek (welke overigens ingaande 1 januari 2006 ingrijpend werd gewijzigd),²⁴ steeg het aantal bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten per 1 januari 2006 van 220 naar 290. Het gezamenlijke inwonertal van deze 290 gemeenten is ruim 8,7 miljoen.

Alle provincies en waterschappen zijn in 2006 aangesloten gebleven bij de Nationale ombudsman.

Vanaf 1 januari 2007 bij de Nationale ombudsman aangesloten decentrale overheden

Elf in 2006 bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten zijn per 1 januari 2007 als gevolg van herindelingen opgeheven, daarnaast kozen twee gemeenten voor een eigen ombudsvoorziening omdat men de voorkeur gaf aan een voorziening «dichter bij huis» respectievelijk vanwege bezwaren tegen de nieuwe vergoedingssystematiek.²⁵ Vijf nieuwe, uit herindelingen ontstane gemeenten vallen per 1 januari 2007 voor het eerst binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.²⁶ Op de website zijn deze nieuwe gemeenten in het overzicht van bij de Nationale gemeenten aangesloten gemeenten voorzien van een sterretje (zie: *Klachten over de overheid* → *Overheidsinstanties* → *Nationale ombudsman* → *Gemeenten*).

Hiermee komt het aantal bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten per 1 januari 2007 op 282 (2006: 290).

Deze ingaande 1 januari 2007 bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten maken 65% (2006: 63,3%) uit van de 443 (2006: 458) Nederlandse gemeenten. Hun gezamenlijke inwoneraantal is bijna 8,8 miljoen (2006: ruim 8,7 miljoen) oftewel 54% (2006: 54%) van de inwoners van alle gemeenten.

De keuze voor de Nationale ombudsman respectievelijk voor een andere ombudsvoorziening is net als in 2005 bij de grote(re) gemeenten vrij gelijkmatig verdeeld: 48% (2006: 48%) van de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners respectievelijk 56% (2006: 55%) van de gemeenten met 50 000 tot 100 000 inwoners is bij de Nationale ombudsman aangesloten. Bij de gemeenten met 20 000 tot 50 000 inwoners is dat 65% (2006: 66%), bij de gemeenten met 10 000 tot 20 000 inwoners 63% (2006: 62%) en bij gemeenten met minder dan 10 000 inwoners 75% (2006: 70%).

Het nieuwe systeem van de Wet extern klachtrecht brengt met zich dat er sinds 1 januari 2006 een zeer groot aantal, waarschijnlijk honderden, gemeenschappelijke regelingen binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen. Niemand weet hoeveel precies, waardoor het ook niet mogelijk is – zoals bij de gemeenten, de provincies en de waterschappen – een volledig overzicht op de website van de Nationale ombudsman te publiceren.

Een gemeenschappelijke regeling die níet voorkomt op de lijst Andere ombudsvoorzieningen valt binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.

²⁴ Doorn, Katwijk, Maarn, Rijnsburg, Sassenheim, Schijndel en Valkenburg.

²⁵ Ambt Montfort, Bunschoten, Duiven, Halen, Heel, Heythuysen, Hunsel, Maasbracht, Roerdalen, Roermond, Roggel en Neer, Swalmen en Thorn.

²⁶ Lansingerland, Leudal, Maasgouw, Roerdalen en Roermond.

Vergoedingenbesluit Wet Nationale ombudsman

De decentrale overheden die binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen, zijn een vergoeding verschuldigd aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter dekking van de kosten, verbonden aan de behandeling van verzoekschriften ten aanzien van hun bestuursorganen door de Nationale ombudsman.

Tot 1 januari 2006 bestond deze vergoeding uit een vast bedrag per verzoekschrift. De mogelijkheid bestond in plaats daarvan te kiezen voor het gedifferentieerde tarief, waarbij een hoog tarief gold voor in onderzoek genomen verzoekschriften en een laag tarief voor niet in onderzoek genomen verzoekschriften. Deze systematiek leidde tot jaarlijks terugkerende klachten, vooral over verzoekschriften die niet in onderzoek konden worden genomen, bijvoorbeeld omdat de verzoeker zich nog niet met zijn klacht tot het desbetreffende bestuursorgaan had gewend, doch waarvoor de decentrale overheden wel de gehele vaste of gedifferentieerde vergoeding verschuldigd waren.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in samenwerking met het Bureau Nationale ombudsman de mogelijkheden verkend voor een andere vergoedingssystematiek, die eenvoudig, transparant en kostendekkend is. Dit heeft geresulteerd in een nieuw Vergoedingenbesluit Wet Nationale ombudsman, dat per 1 januari 2006 in werking is getreden.²⁷

Provincies, gemeenten respectievelijk waterschappen betalen jaarlijks een vast bedrag per inwoner dan wel ingezetene, dat voor 2006 is vastgesteld op € 0,0053, € 0,1407 respectievelijk € 0,0100. Voor de gemeenschappelijke regelingen is een dergelijke methodiek niet bruikbaar. Voor hen geldt nog steeds een vast bedrag per verzoekschrift, dat voor 2006 is vastgesteld op € 951.

2 Bekendheid en zichtbaarheid van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft tot taak burgers bescherming te bieden tegen gedragingen van de overheid. Daarnaast is zijn doel dat de overheid leert van klachten. Om deze functies te kunnen waarmaken, is het nodig dat de Nationale ombudsman:

- als «voorziening» bekend is bij burgers, bedrijven en (rechts)hulpverleners, zodat zij de Nationale ombudsman kunnen vinden;
- als ambtsdrager, met een herkenbaar gezicht, bekend en gezaghebbend is bij de overheid, politiek, media en andere relevante doelgroepen.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor de voorlichtingsaanpak van de Nationale ombudsman en zijn externe betrekkingen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer bij de benoeming van de ambtsdrager in 2005 aangegeven er belang aan te hechten dat de Nationale ombudsman zichtbaar is en dat hij een bijdrage levert aan het publieke debat over de relatie burger – overheid. Deze verwachting vormt de derde pijler. Zowel met de inzet van multimediale campagnes als met free publicity wordt gewerkt aan de (juiste) bekendheid, zichtbaarheid en vindbaarheid van de Nationale ombudsman.

Sinds een paar jaar heeft de Nationale ombudsman structureel een programmabudget voor zijn publieksvoorlichting. Het doel van zijn voorlichtingsbeleid is vergroting van zijn bekendheid onder het algemeen publiek en specifieke achterstandsgroepen. Uit de evaluatie van campagnes die de afgelopen jaren zijn gevoerd, is gebleken dat inzet van multimediale voorlichtingsmiddelen essentieel is voor de vindbaarheid en bekendheid van de Nationale ombudsman. Daarom is ook in 2006 een publiekscampagne uitgevoerd. De doelgroep van deze campagne is het

²⁷ Vergoedingenbesluit Wet Nationale ombudsman 2006 van 18 november 2005, *Stb.* 2005, 607.

algemeen publiek. In de uitvoering is het accent gelegd op de uitzending van radiospots van midden oktober tot begin november 2006. Aanvullend is geadverteerd in de landelijke dagbladen. Op internet is op een aantal sites bannerruimte gekocht en zijn zoekwoorden gekocht bij Google.

De boodschap van de campagnes van de Nationale ombudsman in kernwoorden is:

- alleen voor klachten over de overheid;
- voor iedereen;
- bel 0800 33 55 555 of kijk op www.nationaleombudsman.nl.

Naast de campagnes met een eenduidige boodschap gericht op vindbaarheid en juiste bekendheid is aandacht in de media van belang voor een «herkenbaar gezicht» van de Nationale ombudsman. In 2006 zijn daarom de persvoorlichtingsactiviteiten flink geïntensiveerd. De basis hiervoor vormden niet alleen individuele zaken, maar zeker ook de grootschalige onderzoeken die de Nationale ombudsman uit eigen beweging start en het jaarverslag. De media hadden duidelijk belangstelling voor de Nationale ombudsman en zijn werk: zo was hij vergeleken met 2005 vier keer zoveel op de radio en de televisie te horen en zien.

3 Buitenlandbeleid en -activiteiten

Sinds 2002 stelt de Nationale ombudsman zijn kennis en ervaring ter beschikbaar aan ombudsman- en vergelijkbare instituten in Midden- en Oost-Europa, de Balkan, de overzeese onderdelen van het Koninkrijk en de gebieden waar Nederland een historische band mee heeft.

In 2006 is het project met de Roemeense ombudsman verder ten uitvoer gebracht. Tijdens een bezoek van de Roemeense ombudsman aan Nederland werden de resultaten van het project besproken. Hierna is ook een bezoek aan een regionaal kantoor van de Roemeense ombudsman gebracht. Het samenwerkingsproject wordt financieel ondersteund door het Programma Maatschappelijke Transformatie Midden- en Oost-Europa (Matra) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorts is het projectvoorstel ter versterking van het ombudsmaninstituut op Curaçao ingediend bij het Bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao. De goedkeuring voor dit project is nog niet rond.

Een project met de ombudsman van Bulgarije zal per 1 januari 2007 van start gaan. In het kader van de samenwerking heeft de Nationale ombudsman in 2006 al een bezoek gebracht aan zijn Bulgaarse collega. Ook dit project wordt gefinancierd uit eerder genoemde Matra-gelden maar de uitvoering wordt in dit geval gecoördineerd door de Economische Voorlichtingsdienst.

Eind december is een bundel verschenen waarin de bijdragen zijn opgenomen die tijdens het seminar voor de Nationale ombudsmannen van de Europese Unie zijn gepresenteerd. Dit seminar vond in 2005 in Den Haag plaats en was door de Europese ombudsman en de Nationale ombudsman georganiseerd. Het thema van de conferentie was Ombudsmannen en de toepassing van het recht van de Europese Unie.

4 Klachten over het Bureau Nationale ombudsman en verzoeken om herziening

Klachtregeling

Waar gewerkt wordt worden fouten gemaakt. Ook het Bureau Nationale ombudsman ontkomt er niet aan dat er soms klachten over medewerkers van het Bureau worden ingediend. De Nationale ombudsman wil dat bestuursorganen klachten goed behandelen. Maar natuurlijk moet ook de Nationale ombudsman klachten over zijn Bureau behoorlijk behandelen. Klachten worden behandeld overeenkomstig de bepalingen van de

Klachtregeling Bureau Nationale ombudsman. Deze regeling is geënt op hoofdstuk 9, titel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht. De regeling is gepubliceerd op de website van de Nationale ombudsman en wordt op verzoek toegestuurd.

In de loop van 2006 is besloten dat alle klachtafdoeningen worden getekend door de substituut-ombudsman of de Nationale ombudsman en niet meer door gemachtigde leidinggevendenden namens de Nationale ombudsman. De reden hiervoor is dat het belang van een goede klachtafhandeling zo groot is dat de reacties op klachten worden getekend op het niveau van de ambtsdragers. Klagers weten dan ook dat hun klacht de aandacht van de (substituut) ombudsman zelf heeft gehad.

Verzoeken om herziening

Een grief over een onderzoeksbeslissing van de Nationale ombudsman is geen klacht in de zin van de klachtregeling. Over een beslissing om geen onderzoek in te stellen naar een gedraging van een bestuursorgaan, over een rapport of een andere afdoening kan niet worden geklaagd. Uiteraard gaat de Nationale ombudsman wel na of de grief hout snijdt. Als dat het geval is kan er aanleiding zijn om de onderzoeksbeslissing te herzien. In 2006 zijn 82 verzoeken om herziening geregistreerd (in 2005: 123). In drie gevallen (waarvan twee keer in een zaak) is de Nationale ombudsman tegemoet gekomen aan het verzoek om herziening.

In een zaak klaagde de verzoeker over de weigering van de UWV-arts om expliciet een nieuw deskundigenoordeel af te geven. De Nationale ombudsman meende dat de verzoeker geen belang had bij een onderzoek, omdat een expliciet deskundigenoordeel hetzelfde resultaat zou opleveren: de verzoeker is arbeidsgeschikt. De verzoeker bestreed deze uitspraak, waarna alsnog een onderzoek werd ingesteld. Dat onderzoek werd later beëindigd, omdat werd geconcludeerd dat het UWV bij de behandeling van de aanvragen van het deskundigenoordeel zorgvuldig had gehandeld. De mededelingen hierover van het UWV aan de Nationale ombudsman werden echter niet in het kader van hoor en wederhoor aan de verzoeker voorgelegd, zodat de verzoeker hier niet op kon reageren. De zaak werd weer heropend na het horen van het commentaar van de verzoeker op de reactie van het UWV.

Een onderzoek naar de afwijzing door een waterschap van een verzoek om kwijtschelding werd heropend nadat de verzoeker de Nationale ombudsman wees op een fout in de berekening van de betalingscapaciteit.

Klachten over de Nationale ombudsman en zijn bureau

In 2006 zijn 28 brieven ontvangen, die in eerste instantie als klacht zijn aangemerkt (in 2005 waren dat er 27). Zeven klachtbrieven uit 2005 zijn in 2006 afgewikkeld, waarvan een als herzieningsverzoek. Een klachtbrief uit 2006 is ingetrokken. Drie klachtbrieven zijn in behandeling genomen als verzoek om herziening, omdat ze bij nader inzien betrekking bleken te hebben op onderzoeksbeslissingen. Eind 2006 waren er nog twee klachten in behandeling.

In veel gevallen kon een klacht informeel en snel naar tevredenheid van de klager worden afgedaan. In de meeste gevallen wordt telefonisch contact met de klager opgenomen om de klacht te bespreken. Dat wordt vaak op prijs gesteld door de klager. In de regel wordt de telefonische afdoening schriftelijk bevestigd, met de mededeling dat klager om voortgezette klachtbehandeling kan vragen als hij onverhoopt toch niet tevreden zou zijn over de afdoening van zijn klacht.

Hier volgt een korte beschrijving van de behandeling van de klachtonderdelen. Een klachtbrief kan meerdere klachtonderdelen bevatten.

Een van de ingezonden klachten werd niet-ontvankelijk verklaard, omdat de verzoeker geen belang had: excuses over een te langdurige behandeling door de Nationale ombudsman van een andere klacht waren al aangeboden.

In dertien andere gevallen werd ook geklaagd over een gebrek aan voortvarendheid in de afdoening van een brief of een zaak. Elf klachten werden gegrond verklaard. In twee gevallen was de klacht over de behandelingsduur kennelijk ongegrond, omdat de klager per omgaande een schriftelijk antwoord had verlangd op een telefonisch vraag in een zaak die niet spoedeisend was.

In één geval werd enkel geklaagd over het uitblijven van informatie over de stand van zaken in een lopend dossier. Ook deze klacht was gegrond.

In vier gevallen werd geklaagd over de bejegening. Verzoekers meenden dat zij telefonisch niet correct te woord waren gestaan door de medewerkers van de Nationale ombudsman. Na controle van de telefoonnotities kon worden vastgesteld dat twee van deze klachten gegrond waren, de twee andere niet.

Een verzoeker had vijf verschillende klachten. Zo klaagde hij over de onduidelijke status van het inwinnen van informatie door de Nationale ombudsman bij een gemeente na afronding van het onderzoek. Uit het dossier bleek dat verzoeker duidelijk was gemaakt dat het inwinnen van informatie alleen diende om een volgstuk goed te kunnen beantwoorden. Het was geen onderzoek. Hoer en wederhoor was niet aan de orde. Zowel de klacht over de informatieverstrekking over de status van de informatie-inwinning als de klacht over het niet toepassen van hoer en wederhoor werd ongegrond verklaard. Ook klachten over partijdigheid en een klacht over gebrek aan zorgvuldigheid werden ongegrond verklaard, evenals een klacht dat de Nationale ombudsman de rechter op het verkeerde been had gezet. De klachten misten feitelijke grondslag.

Een andere klacht ging over het nalaten de beller te vertellen dat zij ook mondeling een klacht kon indienen. Ze had in contact gebracht kunnen worden met de leidinggevende van de medewerker van de Nationale ombudsman over wie ze een klacht had.

Niet gegrond was een klacht dat verzoekster zou zijn voorgehouden dat het geen zin had om herziening te vragen van een onderzoeksbeslissing. Uit een telefoonnotitie bleek dat de mogelijkheid van een schriftelijk herzieningsverzoek wel onder de aandacht was gebracht.

Geen oordeel kon worden gegeven over de klacht dat een behandeld medewerker steeds telefonisch niet bereikbaar was. Verzoeker wist niet wanneer hij had gebeld. Waarschijnlijk belde hij op dagen dat de medewerker, die parttime werkte, verlof had. In deze zaak had echter wel aangeboden moeten worden dat de klager teruggebeld zou worden door de behandelend onderzoeker. In zoverre was de klacht wel gegrond.

Niet gegrond was een klacht over een stroomschema, waarin staat aangegeven hoe de procedure is bij de behandeling van verzoekschriften. De klacht van verzoeker was niet in behandeling genomen op een grond, die niet in het stroomschema was beschreven. In het stroomschema is echter op twee plaatsen aangegeven dat het schema niet pretendeert volledig te zijn. In dezelfde zaak werd erover geklaagd dat de Nationale ombudsman in eerste instantie niet als wettelijke afschrijfggrond «kennelijk ongegrond» gebruikte, maar de woorden «geen aanleiding tot het

instellen van een onderzoek», met motivering van dat standpunt. Waar mogelijk probeert de Nationale ombudsman juridisch taalgebruik – waaronder de wettelijke term kennelijk ongegrond – juist te vermijden. Deze klacht was ook niet gegrond.

Kennelijk ongegrond was een klacht van een klager die het er niet mee eens was dat een andere medewerker dan waar hij eerst mee te maken had gehad de klacht verder in behandeling nam. De werkverdeling is een interne zaak van het Bureau. Ook de klacht dat de vervangend adviseur niet direct bij het begin van een door de klager begonnen telefoongesprek had gezegd dat hij de zaak van klager behandelde was kennelijk ongegrond.

In strijd met het vereiste van administratieve zorgvuldigheid was de verzending van een brief naar de zoon (en niet naar de vader) in een zaak waarin de vader als gemachtigde optrad. De klacht was gegrond.

Een klacht dat bepaalde brieven van een verzoeker niet in het onderzoek waren verwerkt was kennelijk ongegrond. Uit een informatieoverzicht in het rapport bleek dat de brieven wel verwerkt waren.

Tot slot werd gegrond verklaard een klacht over het gebruik van een e-mailadres van het Bureau van de Nationale ombudsman voor privé-correspondentie van een medewerker. De medewerker had de privé-correspondentie niet onder werktijd moeten afwikkelen.

HET WERK IN 2006 IN CIJFERS

Wat is er in 2006 aan verzoeken op de Nationale ombudsman afgekomen? Hoe is het bureau met deze verzoeken aan de slag gegaan en waar heeft dit toe geleid? Vanuit het beschikbare cijfermateriaal wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op deze vragen.

Verzoeken aan de Nationale ombudsman

Burgers richten zich schriftelijk of mondeling tot de Nationale ombudsman.

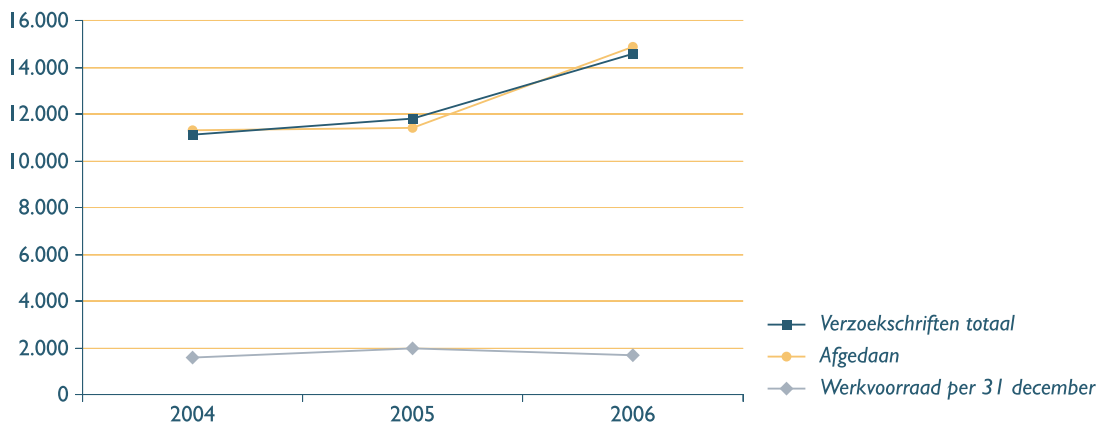
Klachten op schrift

Het aantal schriftelijke verzoekschriften dat de Nationale ombudsman ontvangt neemt elk jaar toe. Ging het in 2005 om een stijging van 6% ten opzichte van 2004, in 2006 was dit zelfs 23% ten opzichte van 2005 (zie tabel 9 en figuur 5). Daarnaast benadert de burger de Nationale ombudsman ook steeds vaker digitaal: in 2004 werd een kwart van de verzoekschriften elektronisch aangeleverd, in 2005 was dit 27% oplopend naar 35% in 2006.

Tabel 9 Omvang schriftelijke klachten

Klachten	2004	2005	2006
Elektronisch aangeleverd	2.836	3.257	5.166
Per post aangeleverd	8.319	8.595	9.491
Totaal aangeleverd	11.156	11.852	14.607
Afgedaan	11.347	11.451	14.910
Werkvoorraad per 31 december	1.602	2.006	1.703

Figuur 5 Omvang schriftelijke klachten



De op schrift ontvangen klachten hebben niet allemaal betrekking op het werkterrein waarop de Nationale ombudsman bevoegd is. Bij 89% van de verzoekschriften is dit overigens wel het geval. Dit valt op te maken uit een vergelijking tussen het totaal aan binnengekomen verzoekschriften in 2006 (14 607, zie tabel 9) en het totaal van 2006 genoemd in tabel 10 (12 968).

In tabel 10 zijn de ontvangen verzoekschriften uitgesplitst naar de diverse onderdelen waarvoor de Nationale ombudsman ingeschakeld mag worden.

Tabel 10 Ontvangen verzoekschriften op het werkerrein van de Nationale ombudsman

	Aanzienlijke relatieve stijging ▲ of daling ▼ 2006 t.o.v. 2005		2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries:								
Algemene Zaken	10	0,1	23	0,2	9	0,1		
Buitenlandse Zaken	411	4,4	380	3,7	355	2,7		
Justitie	766	8,1	875	8,6	819	6,3		
Vreemdelingenzaken en Integratie ▼	1.775	18,8	1.149	13,9	987	7,6		
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie	41	0,4	49	0,5	65	0,5		
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	232	2,5	317	3,1	270	2,1		
Financiën ▲	1.047	11,1	1.332	13,0	3.331	25,6		
Defensie	56	0,6	55	0,5	74	0,6		
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ▼	651	7,0	717	7,0	572	4,4		
Verkeer en Waterstaat	172	1,8	185	1,8	325	2,5		
Economische Zaken	32	0,3	32	0,3	39	0,3		
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	56	0,6	46	0,5	45	0,3		
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.792	18,9	2.129	20,8	2.717	20,9		
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	333	3,5	410	4,0	773	6,0		
Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties	2	0,1	-	-	8	0,1		
Ontwikkelingssamenwerking	-	-	2	0,1	1	0,1		
Politie	843	8,9	930	9,1	974	7,5		
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie	7	0,1	6	0,1	5	0,1		
Decentrale overheden:								
Burgemeesters	7	0,1	7	0,1	6	0,1		
Waterschappen	143	1,5	141	1,4	162	1,2		
Gemeenten	992	10,5	1.093	10,7	1.324	10,2		
Provincies	56	0,6	49	0,5	43	0,3		
Gemeenschappelijke Regelingen	13	0,1	9	0,1	64	0,5		
Totaal	9.437	100	10.206	100	12.968	100		

Opvallend in tabel 10 is de aanzienlijke daling van het aantal klachten over de IND: hadden in 2005 nog 13,9% van het totaal aan verzoekschriften betrekking op dit bestuursorgaan, in 2006 is dit percentage teruggelopen naar 7,6%.

Ook bij het Ministerie van VROM is sprake van een daling van het aantal klachten die voor het merendeel betrekking hadden op de huursubsidie; deze daling vertaalt zich echter direct in een stijging van het aantal klachten bij het Ministerie van Financiën, waar het onderdeel Belastingdienst verantwoordelijk is geworden voor de uitvoering van de huurtoeslag.

Mondelinge klachten

Burgers die zich telefonisch of met een spontaan bezoek tot de Nationale ombudsman richten, worden te woord gestaan door de medewerkers van de frontoffice. Uit tabel 11 valt af te lezen dat ook de omvang van deze contacten is gestegen in 2006, met ruim 8% ten opzichte van 2005.

Tabel 11 Omvang mondelinge klachten

	2004		2005		2006	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Telefonisch		22.125		24.652		26.730
Bezoek		112		120		132
Totaal, waarvan		22.237		24.772		26.862
binnenwettelijk	56		58		65	
buitenwettelijk	44		42		35	

Opvallend hierbij is dat de vragen van de burgers meer en meer liggen op het terrein waarvoor de Nationale ombudsman ook daadwerkelijk bevoegdheden heeft. In 2006 was 65% van het totaal namelijk een binnenwettelijk verzoek tegenover 58% in 2005. Als de vragen op een terrein liggen waar de Nationale ombudsman niet bevoegd is, wijzen de medewerkers van de frontoffice de burgers zoveel mogelijk door naar instanties die hen verder kunnen helpen.

De meeste mondeling gestelde vragen hadden in 2006 betrekking op de tien bestuursorganen weergegeven in tabel 12.

Tabel 12 Bestuursorganen waarover burgers de meeste vragen stelde

Bestuursorganen	2004	2005	2006
UWV	2.293	2.556	3.275
Belastingdienst	1.087	1.549	3.020
Gemeenten	1.390	1.749	2.234
Politie	1.344	1.473	1.578
IND	1.349	1.140	811
Ministerie van VROM	820	795	441
SVB	363	395	324
IBG	261	285	281
Ministerie van VWS	138	195	201
CBR	94	121	218

Wat opvalt in tabel 12 is dat het UWV net als in 2005 bovenaan deze top tien te vinden is, waarbij het aantal klachten over het UWV ook nog met bijna 30% is toegenomen ten opzichte van 2005. Bij de Belastingdienst is het aantal klachten nagenoeg verdubbeld. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door klachten over de uitvoering van de zorg- en huurtoeslag. Bij de binnenwettelijke gemeenten en de politie nemen de klachten ook verder toe. Bij het CBR heeft de toename in klachten vooral te maken met de toegenomen wachttijd bij de (her)keuringen voor het verlengen van het rijbewijs.

Verdere bijzonderheden in 2006 hebben betrekking op het CVZ, de RDW en de ziekenfondsen.

Over het CVZ zijn in 2006 159 klachten binnengekomen tegenover 18 in 2005. De toename in klachten is toe te schrijven aan de gebrekkige toezending van het E121 formulier aan Nederlanders in het buitenland. Door de invoering van het brommercificaat hebben ons over de RDW 133 klachten bereikt tegenover 82 in 2005. Bij de ziekenfondsen neemt het aantal klachten drastisch af (115 in 2006 tegenover 420 in 2005) als gevolg van het feit dat de zorgverzekeringen met de invoering van het nieuwe

zorgstelsel onder de zorgverzekeraars vallen. Op dit terrein heeft de Nationale ombudsman geen bevoegdheden.

Website

Verder is het vermeldenswaardig dat ruim 270 000 mensen in 2006 de website van de Nationale ombudsman bezochten; een recordaantal. In 2005 waren dat er 194 000. De grootste piek bevond zich in de maanden oktober en november. In deze maanden bezochten gemiddeld 39 790 mensen de website, tegen een gemiddelde van 22 000 bezoekers in de andere maanden. Dit kan het resultaat zijn van de Postbus 51-campagne die de Nationale ombudsman vanaf half oktober via de radio heeft gevoerd. Ook zijn er zogenaamde banners geplaatst op relevante websites. Daarnaast werd tijdens de campagne geadverteerd op de zoekmachine *Google*.

Hoe de verzoekschriften zijn behandeld

Bij de behandeling van de verzoekschriften wordt allereerst bekeken of de Nationale ombudsman de klacht in behandeling kan nemen. Er worden hierbij drie categorieën onderscheiden:

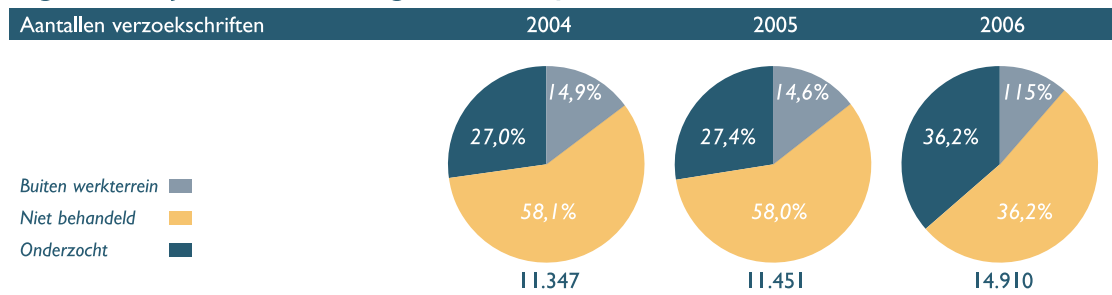
1. de verzoekschriften vallen buiten het werkkterrein van de Nationale ombudsman. Het gaat hier bijvoorbeeld om consumentenklachten of om klachten over gemeenten die niet bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten. De burger wordt hierover geïnformeerd en/of de klacht wordt doorgespeeld naar de desbetreffende gemeente.
2. de Nationale ombudsman neemt de verzoekschriften niet in onderzoek, omdat er niet voldaan is aan bepaalde vereisten, zoals het vereiste dat de burger eerst zijn klacht kenbaar moet maken bij de desbetreffende overheidsinstantie. Ook kan het gaan om een beslissing van een overheidsinstantie waartegen de burger bezwaar of beroep kan instellen bij de rechter. Verder mogen klachten niet ouder zijn dan een jaar en kan de Nationale ombudsman tot slot geen klachten over uitspraken van rechters in behandeling nemen.
3. de verzoekschriften die de Nationale ombudsman voor onderzoek in behandeling neemt.

Uit tabel 13 en figuur 6 valt op te maken dat er in 2006 meer verzoekschriften in onderzoek zijn genomen dan in 2005 en 2004 (36% respectievelijk 27% en 27%).

Tabel 13 Wijze van behandeling verzoekschriften

Aantallen verzoekschriften	2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Buiten werkerterrein	1.688	14,9	1.678	14,6	1.717	11,5
Niet behandeld	6.597	58,1	6.640	58,0	7.792	52,3
Onderzocht	3.062	27,0	3.133	27,4	5.401	36,2
Totaal	11.347	100	11.451	100	14.910	100

Figuur 6 Wijze van behandeling verzoekschriften



Als verzoekschriften voor onderzoek in behandeling worden genomen, zijn er over het algemeen drie mogelijkheden waarop de Nationale ombudsman met het verzoekschrift omgaat:

1. er wordt een uitgebreid onderzoek ingesteld dat meestal eindigt in een rapport;
2. er wordt een interventie gedaan tussen de burger en het bestuursorgaan;
3. het bestuursorgaan krijgt het verzoek om een klacht alsnog op te lossen, omdat het bestuursorgaan de klacht niet volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht in behandeling heeft genomen.

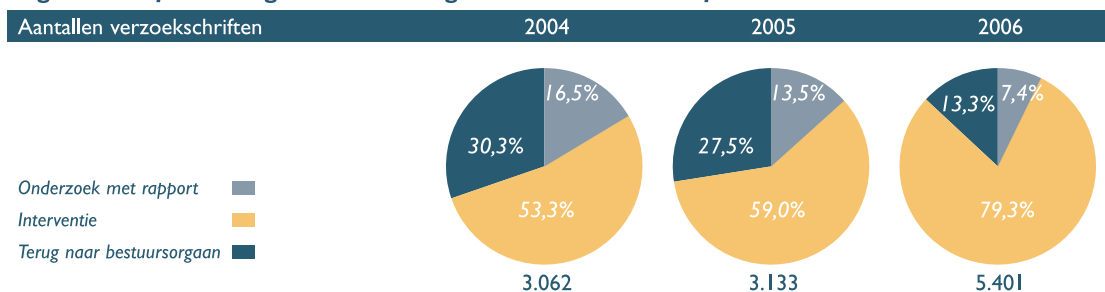
In tabel 14 en figuur 7 valt op dat de interventiemethode steeds meer wordt toegepast bij de behandeling van een klacht: in ruim 79% van de gevallen in 2006 versus 53% in 2004 en 59% in 2005. Dit betekent dat door bemiddeling van (medewerkers van) de Nationale ombudsman er alsnog een concrete oplossing voor de burger komt, een verheugend resultaat. Ook komt het steeds minder voor dat bestuursorganen klachten niet herkend of opgepakt hebben waardoor de Nationale ombudsman bestuursorganen steeds minder hoeft te verzoeken de klacht alsnog te behandelen: van 30,3% in 2004 via 27,5% in 2005 naar 13,3% in 2006. Het aandeel van de rapporten neemt verder af: van 16,5% in 2004 via 13,5% in 2005 naar 7,4% in 2006.

Tabel 14 Afhandeling in onderzoek genomen verzoekschriften

Aantallen verzoekschriften	2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Onderzoek met rapport	506	16,5	421	13,5	401	7,4
Interventie	1.631	53,3	1.849	59,0	4.281	79,3
Terug naar bestuursorgaan	925	30,3	863	27,5	719	13,3
Totaal	3.062	100	3.133	100	5.401	100

N.B. In 2005 zijn 417 rapporten uitgebracht die betrekking hadden op 421 verzoekschriften. In 2006 zijn 400 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 401 verzoekschriften.

Figuur 7 Afhandeling in onderzoek genomen verzoekschriften



Uit tabel 15 is af te leiden op welke terreinen rapporten zijn opgesteld. Echter, niet in tabel 15 opgenomen is het aantal rapporten dat op basis van een onderzoek op eigen initiatief is verschenen (zie paragraaf 10.12). De meeste van deze onderzoeken op eigen initiatief vloeiden voort uit het substantieel grote aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontving. Ging het in 2004 en 2005 om twee rapporten op basis van een onderzoek op eigen initiatief, in 2006 steeg dit naar zeven rapporten.

Tabel 15 Aantal rapporten per gebied

	Aanzienlijke relatieve stijging ▲ of daling ▼ 2006 t.o.v. 2007	2004		2005		2006	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries:							
Algemene Zaken		2	0,4	1	0,2	2	0,4
Buitenlandse Zaken		33	5,9	24	5,2	26	5,8
Justitie	▲	84	14,9	62	13,5	82	18,3
Vreemdelingenzaken en Integratie	▼	48	8,5	60	13,1	37	8,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie	▲	18	3,2	4	0,9	12	2,7
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		1	0,2	2	0,4	1	0,2
Financiën		33	5,9	28	6,1	30	6,7
Defensie		21	3,7	13	2,8	14	3,1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer		10	1,8	10	2,2	9	2,0
Verkeer en Waterstaat		28	4,9	17	3,7	11	2,4
Economische Zaken		3	0,5	3	0,7	3	0,7
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		6	1,1	10	2,2	3	0,7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid		48	8,5	37	8,1	39	8,7
Volksgezondheid, Welzijn en Sport		15	2,7	11	2,4	11	2,4
Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties		-	-	-	-	1	0,2
Ontwikkelingssamenwerking		-	-	-	-	-	-
Politie	▲	172	30,6	114	24,9	130	29,0
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie		1	0,2	-	-	-	-
Decentrale overheden:							
Burgemeesters		-	-	2	0,4	-	-
Waterschappen		3	0,5	3	0,7	-	-
Gemeenten	▼	33	5,9	54	11,8	35	7,8
Provincies		2	0,4	2	0,4	2	0,4
Gemeenschappelijke Regelingen		1	0,2	1	0,2	1	0,2
Totaal		562	100	458	100	449	100

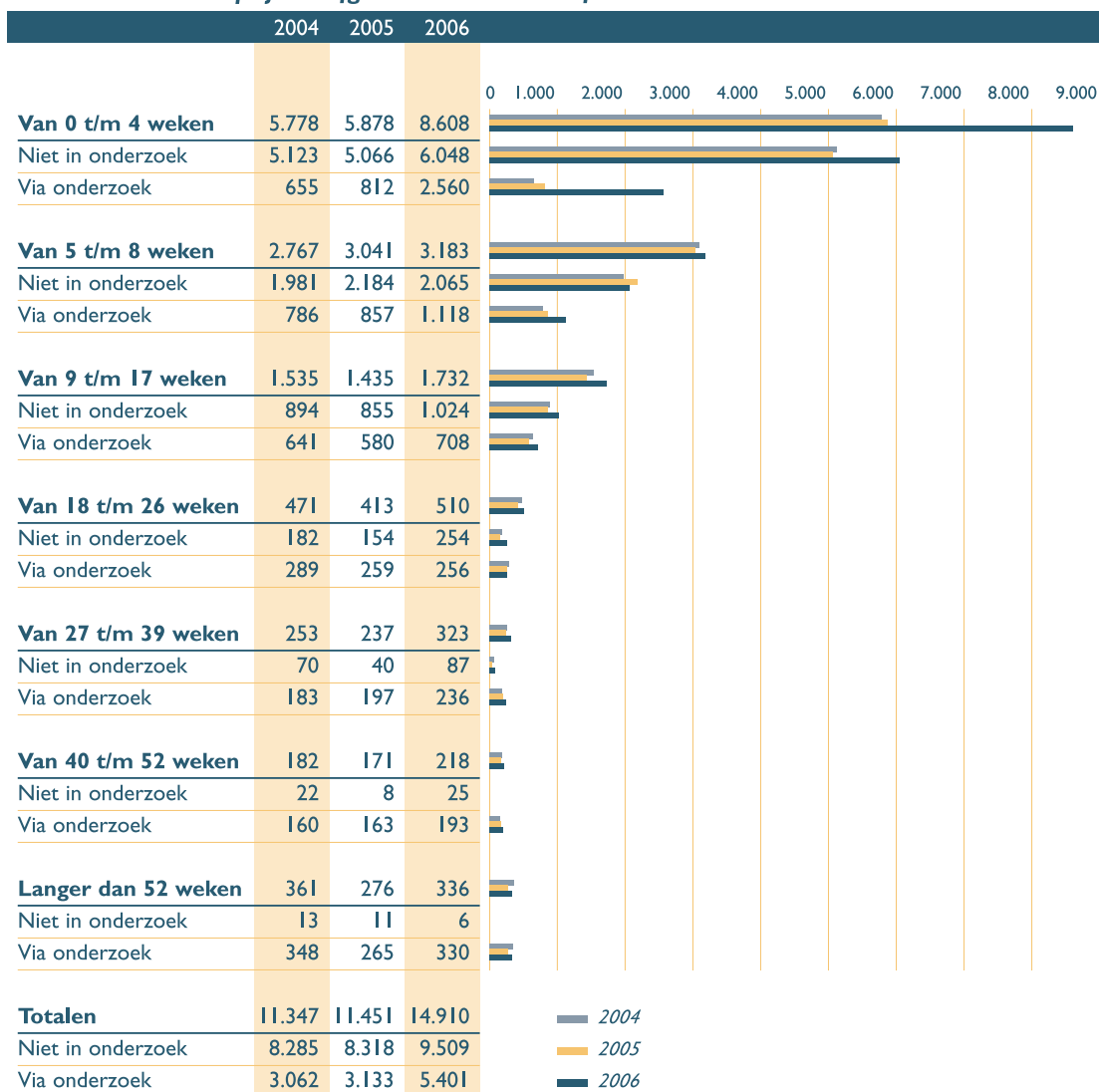
N.B. Het aantal uitgebrachte rapporten over 2005 bedraagt 417 en over 2006 400. Echter, rapporten kunnen betrekking hebben op meer dan een bestuursorgaan. Vandaar de totalen van 458 (2005) en 449 (2006).

Uit tabel 15 blijkt dat het aantal rapporten met betrekking tot de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de politie zijn toegenomen en dat er bij de rapporten voor het Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de gemeenten sprake is van een relatieve afname.

Doorlooptijden

Tot slot is er informatie beschikbaar over de doorlooptijden van de afgedane verzoekschriften.

Tabel 16 Doorlooptijden afgedane verzoekschriften



In vergelijking met 2005 is er vooruitgang geboekt ten aanzien van de afhandeling van de schriftelijke verzoeken binnen een maand: in 2006 is 57,7% binnen vier weken afgehandeld versus 51% in 2005. De winst zit met name in de door onderzoek afgeronde verzoekschriften: 47,4% in 2006 tegenover 25,9% in 2005.

Waar de beoordeling van de verzoekschriften toe heeft geleid

Bij het uitspreken van een oordeel in de 400 uitgebrachte rapporten van 2006 toetst de Nationale ombudsman aan grondrechten en andere behoorlijkheidsvereisten (zie Bijlage 1 Behoorlijkheidsnormen). Uit tabel 17 blijkt onder meer dat het ontbreken van actieve en adequate informatieverstrekking een van de belangrijkste problemen is waar burgers mee te kampen hebben. Ook het beginsel van fair play wordt nogal eens geweld aan gedaan. Dit beginsel komt erop neer dat de burger procedureel op het verkeerde been wordt gezet. Daarnaast wordt

Tabel 17 Toepassing beoordelingscriteria in de rapporten

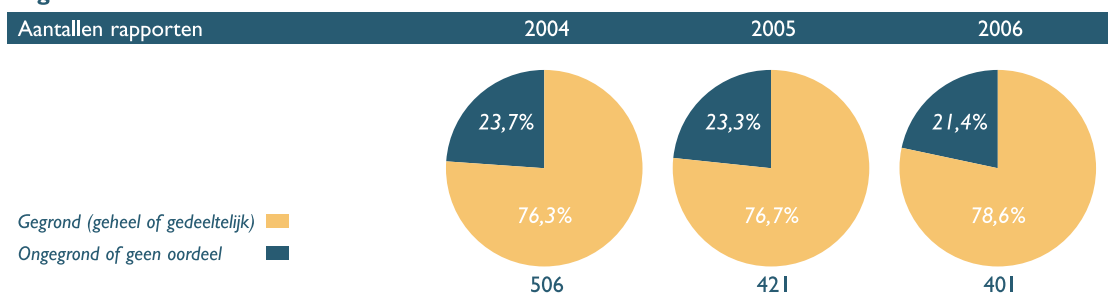
Categorie	Behoorlijk	Niet behoorlijk	Totaal	%
I Grondrechten				
I.1 Discriminatieverbod	1	-	1	0,1
I.2 Brief- en telefoongeheim	-	-	-	-
I.3 Huisrecht	1	2	3	0,3
I.4 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	18	16	34	3,4
I.5 Verbod van onrechtmatige vrijheidsontneming	12	12	24	2,4
I.6 Recht op onaantastbaarheid van het lichaam	14	18	32	3,2
I.7 Andere grond- en mensenrechten	7	2	9	0,9
Subtotaal	53	50	103	10,1
2 Materiële behoorlijkheid				
2.1 Verbod van misbruik van bevoegdheid	4	3	7	0,7
2.2 Redelijkheidsvereiste	79	38	117	11,5
2.3 Evenredigheidsvereiste	31	12	43	4,2
2.4 Coullance	1	7	8	0,8
2.5 Het vereiste van rechtszekerheid	26	20	46	4,6
2.6 Gelijkheidsbeginsel	1	-	1	0,1
Subtotaal	142	80	222	21,9
3 Formele behoorlijkheid				
3.1 Verbod van vooringenomenheid	20	10	30	3,0
3.2 Het vereiste van hoor en wederhoor	5	14	19	1,9
3.3 Motiveringsvereiste	20	66	86	8,5
3.4 Het beginsel van fair play	19	71	90	8,9
Subtotaal	64	161	225	22,1
4 Zorgvuldigheid: instructienormen				
4.1 Het vereiste van voortvarendheid	10	73	83	8,2
4.2 Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid	18	33	51	5,0
4.3 Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	43	83	126	12,4
4.4 Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving	18	41	59	5,8
4.5 Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen	9	14	23	2,3
4.6 Het vereiste van correcte bejegening	39	35	74	7,2
4.7 Het vereiste van professionaliteit	29	17	46	4,6
4.8 Het vereiste van bijzondere zorg	3	2	5	0,5
Subtotaal	169	298	467	45,9
Totaal	428	589	1.017	100

De combinatie van de afwegingen op de diverse beoordelingscriteria leidt tot een eindoordeel. In tabel 18 is weergegeven in hoeveel gevallen de Nationale ombudsman de klachten van de burgers (die hebben geleid tot een rapport) gegrond heeft verklaard.

Tabel 18 Eindoordeel Nationale ombudsman

Aantallen rapporten	2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gegrond (geheel of gedeeltelijk)	391	76,3	323	76,7	315	78,6
Ongegrond of geen oordeel	115	23,7	98	23,3	86	21,4
Totaal	506	100	421	100	401	100

Figuur 8 Eindoordeel Nationale ombudsman



In de beoordeling van verzoekschriften die leiden tot een rapport blijkt in de periode 2004/2006 ruim driekwart van de rapporten tot het oordeel gegrond te leiden, hetzij geheel hetzij gedeeltelijk. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de burger in al die gevallen gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

BIJLAGEN

De behoorlijkheidsnormen

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

GRONDRECHTEN**1. Discriminatieverbod**

«Een bestuursorgaan mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook.»

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

2. Brief- en telefoongeheim

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

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

3. Huisrecht

«Een bestuursorgaan mag niet binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner, buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.»

De voorwaarden waaronder overheidsdienaren een woning zonder toestemming van de bewoner mogen betreden zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden. De Nationale ombudsman heeft enkele aanvullende behoorlijkheidsvereisten aangegeven. Bijvoorbeeld om te kunnen bepalen wanneer politieambtenaren ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar zonder schriftelijke machtiging een woning toch mogen binnentreden.

4. Privacy – Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

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

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

5. Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming

«Een bestuursorgaan mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.»

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: een van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Binnen het kader van wettelijk gereguleerde beperkingen van dit grondrecht dienen de grondrechten van hen aan wie rechtmatig de vrijheid is ontnomen gerespecteerd te worden, tenzij dit in verband met de vrijheidsontneming niet mogelijk is. Een voorbeeld is de bescherming van het privé-leven.

6. Andere grond- en mensenrechten

Bijvoorbeeld in het kader van de toepassing van dwangmiddelen door politieambtenaren:

«Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft eenieder recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.»

MATERIELE BEHOORLIJKHEID

7. Verbod van misbruik van bevoegdheid

«Een bestuursorgaan mag zijn bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven.»

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

8. Redelijkheid

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

Een bestuursorgaan moet bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden vergaren. De verzamelde gegevens dienen vertaald te worden in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. In principe moet het bestuursorgaan alle rechtstreeks betrokken belangen wegen. Of een belang geen rol mag spelen is een zaak van interpretatie van de wettelijke regeling of van de aard en strekking van de bevoegdheid. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Dat betekent dat de uitkomst van de belangenafweging door een bestuursorgaan niet onredelijk mag zijn.

9. Evenredigheid

«Een bestuursorgaan mag voor het bereiken van een doel geen middel aanwenden dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Het middel moet in evenredige verhouding staan tot dat doel.»

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

10. Coullance

«Er is ruimte voor coullance in situaties waarbij ten gevolge van vermoedelijke maar onbewezen fouten van bestuursorganen burgers uitgaven in geld of investeringen in tijd hebben gedaan.»

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

11. Rechtszekerheid

I Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken: «Een bestuursorgaan dient gevolg te geven aan rechterlijke uitspraken.»

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

II Opgewekt vertrouwen: «Gerechvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid behoren door die overheid te worden gehonoreerd.»

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

12. Gelijkheid

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

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

FORMELE BEHOORLIJKHEID

13. Onpartijdigheid/onvooringenomenheid

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

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

14. Hoor en wederhoor

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

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

15. Motivering

«Het handelen van een bestuursorgaan wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.»

Een bestuursorgaan moet zijn besluiten en handelingen steeds goed motiveren omdat het niet vrij is om naar eigen goeddunken of willekeur te handelen. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering, die de burger moet kunnen achterhalen. De motivering moet toegesneden zijn op het concrete geval en moet in elk geval laten zien dat rekening is gehouden met de belangen van de betrokken burgers.

16. Fair play

«Een bestuursorgaan moet burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.»

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat de politie altijd verplicht is een aangifte op te nemen, tenzij op voorhand onomstotelijk vaststaat dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Van een bestuursorgaan mag een houding worden verwacht waarbij een burger de gelegenheid wordt geboden een standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. Het bestuursorgaan dient daarbij «open kaart» te spelen en mag niet zonder noodzaak heimelijke stappen tegen de burger voorbereiden.

ZORGVULDIGHEID: INSTRUC TIENORMEN

17. Voortvarendheid

«Een bestuursorgaan moet slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.»

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Bovendien ondermijnt een overheid die termijnen met voeten treedt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid. De overheid moet zich in beginsel aan de wettelijke termijnen houden, ook al zijn dit vaak slechts termijnen van orde. De wettelijke termijnen dienen als richtsnoer voor een behoorlijkheidsoordeel, maar kunnen niet in de plaats treden van een behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman. Afdoening binnen de wettelijke termijn biedt namelijk geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld. Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan zijn, mits dat aan de burger op juiste wijze wordt gecommuniceerd. Als er geen wettelijke termijn van toepassing is, rust op de overheid de verplichting om te handelen binnen een redelijke termijn. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

18. Administratieve nauwkeurigheid

«Een bestuursorgaan moet secuur werken.»

Slordigheden moeten worden vermeden en fouten moeten zo snel mogelijk worden hersteld. Aan de overheid geleverde bescheiden moeten zorgvuldig worden bewaard en geleverde informatie moet adequaat worden verwerkt. Door de overheid verstrekte informatie moet waarheidsgetrouw en duidelijk zijn. Dat impliceert deugdelijke dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie.

19. Actieve en adequate informatieverstrekking

«Een bestuursorgaan voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.»

Het behelst enerzijds de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

20. Actieve en adequate informatieverwerving

«Een bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.»

Dit vereiste is verwant aan het vereiste van hoor en wederhoor, maar heeft een beperkter bereik: zij heeft alleen betrekking op het eigenmachtig verzamelen van informatie ter voorbereiding van een beslissing om tot handelen over te gaan. Het vereiste van hoor en wederhoor geeft daarentegen bij de voorbereiding van besluitvorming een stem aan belanghebbenden.

21. Adequate organisatorische voorzieningen

«Een bestuursorgaan dient zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.»

Behoorlijke dienstverlening refereert aan zorgvuldigheid, maar ook aan specifieke wetmatigheid, toegankelijkheid, informatieverstrekking, registratie etc. Een bestuursorgaan dient de administratieve organisatie zo in te richten dat de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd: registratie en archivering dienen ook dat doel.

22. Correcte bejegening

I Beleefdheid en fatsoen: «Een bestuursorgaan respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd.»

De overheid moet handelingen achterwege laten die in het algemeen als onfatsoenlijk worden ervaren.

II Dienstbaarheid (eenvoudige hulpvaardigheid): «Een bestuursorganen stelt zich in zijn bejegening van burgers hulpvaardig op.»

Een bestuursorgaan biedt waar gevraagd en waar nodig naar vermogen hulp.

23. Professionaliteit

«Ambtenaren met een bijzondere training of opleiding handelen jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep.»

Denk bijvoorbeeld aan het handelen van artsen in dienst van bestuursorganen.

24. Bijzondere zorg

«Een bestuursorgaan verleent aan personen die onder zijn hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op dat bestuursorgaan zijn aangewezen.»

Dit vereiste betreft de zorg voor personen aan wie de fysieke vrijheid of de zelfstandigheid op essentiële gebieden is ontnomen, onder andere gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen. Zij zijn bijvoorbeeld voor medische zorg, veilig onderdak of – bij ondertoezichtstelling – opvoeding, afhankelijk van wat de betrokken overheidsinstantie aanbiedt. Dit schept voor die instantie een bijzondere verplichting om toereikende verzorging en bescherming te bieden.

Algemene Zaken

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Algemene Zaken			
In behandeling per 01/01/2006			3
Ontvangen in 2006			+ 9
Te behandelen			12
Afgedaan, waarvan			- 12
1. niet in onderzoek		9	
2. in onderzoek, waarvan		3	
a. met rapport	2		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	0		
c. herkansingen	1		
In behandeling per 01/01/2007			0

Buitenlandse Zaken

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Buitenlandse Zaken			
In behandeling per 01/01/2006			84
Ontvangen in 2006			+ 355
Te behandelen			439
Afgedaan, waarvan			- 420
1. niet in onderzoek		226	
2. in onderzoek, waarvan		194	
a. met rapport	25		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	157		
c. herkansingen	12		
In behandeling per 01/01/2007			19
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking			
In behandeling per 01/01/2006			0
Ontvangen in 2006			+ 1
Te behandelen			1
Afgedaan, waarvan			- 1
1. niet in onderzoek		1	
2. in onderzoek, waarvan		0	
a. met rapport	0		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	0		
c. herkansingen	0		
In behandeling per 01/01/2007			0

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Justitie			
In behandeling per 01/01/2006			135
Ontvangen in 2006			+ 514
Te behandelen			649
Afgedaan, waarvan			- 583
1. niet in onderzoek		426	
2. in onderzoek, waarvan		157	
a. met rapport	47		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	71		
c. herkansingen	39		
In behandeling per 01/01/2007			66
Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie			
In behandeling per 01/01/2006			168
Ontvangen in 2006			+ 987
Te behandelen			1.155
Afgedaan, waarvan			- 1.093
1. niet in onderzoek		469	
2. in onderzoek, waarvan		624	
a. met rapport	37		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	565		
c. herkansingen	22		
In behandeling per 01/01/2007			62
Openbaar Ministerie			
In behandeling per 01/01/2006			67
Ontvangen in 2006			+ 229
Te behandelen			296
Afgedaan, waarvan			- 273
1. niet in onderzoek		195	
2. in onderzoek, waarvan		78	
a. met rapport	31		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	23		
c. herkansingen	24		
In behandeling per 01/01/2007			23

Politie

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
In behandeling per 01/01/2006			311
Ontvangen in 2006			+ 974
Te behandelen			1.285
Afgedaan, waarvan			- 1.126
1. niet in onderzoek		840	
2. in onderzoek, waarvan		286	
a. met rapport	130		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	116		
c. herkansingen	40		
In behandeling per 01/01/2007			159

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties			
In behandeling per 01/01/2006			14
Ontvangen in 2006			+ 57
Te behandelen			71
Afgedaan, waarvan			- 60
1. niet in onderzoek		42	
2. in onderzoek, waarvan		18	
a. met rapport	7		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	9		
c. herkansingen	2		
In behandeling per 01/01/2007			11
Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing			
In behandeling per 01/01/2006			1
Ontvangen in 2006			+ 8
Te behandelen			9
Afgedaan, waarvan			- 5
1. niet in onderzoek		3	
2. in onderzoek, waarvan		2	
a. met rapport	1		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	1		
c. herkansingen	0		
In behandeling per 01/01/2007			4

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
In behandeling per 01/01/2006			3
Ontvangen in 2006			+ 38
Te behandelen			41
Afgedaan, waarvan			- 37
1. niet in onderzoek		33	
2. in onderzoek, waarvan		4	
a. met rapport	0		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	3		
c. herkansingen	1		
In behandeling per 01/01/2007			4
Informatie Beheer Groep			
In behandeling per 01/01/2006			20
Ontvangen in 2006			+ 207
Te behandelen			227
Afgedaan, waarvan			- 216
1. niet in onderzoek		191	
2. in onderzoek, waarvan		25	
a. met rapport	1		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	18		
c. herkansingen	6		
In behandeling per 01/01/2007			11

Financiën

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Financiën			
In behandeling per 01/01/2006			243
Ontvangen in 2006			+ 3.323
Te behandelen			3.566
Afgedaan, waarvan			- 3.187
1. niet in onderzoek		1.448	
2. in onderzoek, waarvan		1.739	
a. met rapport	30		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	1.553		
c. herkansingen	156		
In behandeling per 01/01/2007			379

Defensie

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Defensie			
In behandeling per 01/01/2006			30
Ontvangen in 2006			+ 73
Te behandelen			103
Afgedaan, waarvan			- 94
1. niet in onderzoek		56	
2. in onderzoek, waarvan		38	
a. met rapport	14		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	19		
c. herkansingen	5		
In behandeling per 01/01/2007			9

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer			
In behandeling per 01/01/2006			109
Ontvangen in 2006			+ 536
Te behandelen			645
Afgedaan, waarvan			- 592
1. niet in onderzoek		183	
2. in onderzoek, waarvan		409	
a. met rapport	6		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	372		
c. herkansingen	31		
In behandeling per 01/01/2007			53

Verkeer en Waterstaat

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Verkeer en Waterstaat			
In behandeling per 01/01/2006			11
Ontvangen in 2006			+ 69
Te behandelen			80
Afgedaan, waarvan			- 71
1. niet in onderzoek		53	
2. in onderzoek, waarvan		18	
a. met rapport	3		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	8		
c. herkansingen	7		
In behandeling per 01/01/2007			9

Economische Zaken

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Economische Zaken			
In behandeling per 01/01/2006			4
Ontvangen in 2006			+ 19
Te behandelen			23
Afgedaan, waarvan			- 22
1. niet in onderzoek		13	
2. in onderzoek, waarvan		9	
a. met rapport	2		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	6		
c. herkansingen	1		
In behandeling per 01/01/2007			1

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit			
In behandeling per 01/01/2006			13
Ontvangen in 2006			+ 38
Te behandelen			51
Afgedaan, waarvan			- 40
1. niet in onderzoek		23	
2. in onderzoek, waarvan		17	
a. met rapport	2		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	10		
c. herkansingen	5		
In behandeling per 01/01/2007			11

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			
In behandeling per 01/01/2006			10
Ontvangen in 2006			+ 50
Te behandelen			60
Afgedaan, waarvan			- 51
1. niet in onderzoek		44	
2. in onderzoek, waarvan		7	
a. met rapport	0		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	4		
c. herkansingen	3		
In behandeling per 01/01/2007			9
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen			
In behandeling per 01/01/2006			348
Ontvangen in 2006			+ 2.276
Te behandelen			2.624
Afgedaan, waarvan			- 2.451
1. niet in onderzoek		1.401	
2. in onderzoek, waarvan		1.050	
a. met rapport	17		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	915		
c. herkansingen	118		
In behandeling per 01/01/2007			173

Sociale Zaken en Werkgelegenheid [vervolg]

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Sociale Verzekeringsbank			
In behandeling per 01/01/2006			40
Ontvangen in 2006			+ 271
Te behandelen			311
Afgedaan, waarvan			- 292
1. niet in onderzoek		237	
2. in onderzoek, waarvan		55	
a. met rapport	2		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	36		
c. herkansingen	17		
In behandeling per 01/01/2007			19
Centrale organisatie Werk en Inkomen			
In behandeling per 01/01/2006			35
Ontvangen in 2006			+ 120
Te behandelen			155
Afgedaan, waarvan			- 136
1. niet in onderzoek		89	
2. in onderzoek, waarvan		47	
a. met rapport	20		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	21		
c. herkansingen	6		
In behandeling per 01/01/2007			19

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport			
In behandeling per 01/01/2006			21
Ontvangen in 2006			+ 164
Te behandelen			185
Afgedaan, waarvan			- 171
1. niet in onderzoek		153	
2. in onderzoek, waarvan		18	
a. met rapport	5		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	8		
c. herkansingen	5		
In behandeling per 01/01/2007			14

Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
In behandeling per 01/01/2006			1
Ontvangen in 2006			+ 5
Te behandelen			6
Afgedaan, waarvan			- 6
1. niet in onderzoek		5	
2. in onderzoek, waarvan		1	
a. met rapport	0		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	1		
c. herkansingen	0		
In behandeling per 01/01/2007			0

Waterschappen

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
In behandeling per 01/01/2006			14
Ontvangen in 2006			+ 162
Te behandelen			176
Afgedaan, waarvan			- 163
1. niet in onderzoek		136	
2. in onderzoek, waarvan		27	
a. met rapport	0		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	9		
c. herkansingen	18		
In behandeling per 01/01/2007			13

Gemeenten

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
In behandeling per 01/01/2006			204
Ontvangen in 2006			+ 1.324
Te behandelen			1.528
Afgedaan, waarvan			- 1.407
1. niet in onderzoek		1.109	
2. in onderzoek, waarvan		298	
a. met rapport	35		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	95		
c. herkansingen	168		
In behandeling per 01/01/2007			121

Provincies

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
In behandeling per 01/01/2006			8
Ontvangen in 2006			+ 43
Te behandelen			51
Afgedaan, waarvan			- 48
1. niet in onderzoek		35	
2. in onderzoek, waarvan		13	
a. met rapport	2		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	1		
c. herkansingen	10		
In behandeling per 01/01/2007			3

Gemeenschappelijke regelingen

	In onderzoek	Afgedaan	Totalen
In behandeling per 01/01/2006			2
Ontvangen in 2006			+ 64
Te behandelen			66
Afgedaan, waarvan			- 62
1. niet in onderzoek		47	
2. in onderzoek, waarvan		15	
a. met rapport	1		
b. tussentijds beëindigd anders dan via herkansingen	8		
c. herkansingen	6		
In behandeling per 01/01/2007			4

Nevenfuncties van de ambtsdragers

Zoals ieder jaar worden ook in dit verslag de nevenfuncties van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman vermeld. Sinds 15 maart 2005 bestaat een wettelijke verplichting tot het publiceren van de nevenfuncties van de ambtsdragers (zie artikel 5, derde lid, in samenhang met artikel 9, vierde lid van de Wet Nationale ombudsman).

Nevenfuncties Nationale ombudsman

Bij zijn aantreden als Nationale ombudsman heeft de heer dr. A. F. M. Brenninkmeijer een aantal nevenfuncties beëindigd. Behouden heeft hij die nevenfuncties die ondersteunend zijn voor het ambt. Daarbij gaat het om functies die onder andere samenhangen met de uit het functieprofiel voorkomende wens dat hij zou deelnemen aan het publieke debat. Bovendien is het onderwerp conflicthantering en mediation ondersteunend voor het werk als Nationale ombudsman.

De heer dr. A. F. M. Brenninkmeijer bekleedt de volgende nevenfuncties:

- columnist Staatscourant, rubriek Staat en recht (Sdu Uitgevers, auteursvergoeding);
- redacteur en columnist Nederlands Juristenblad (Kluwer, redactie-vergoeding);
- redacteur Handboek Algemene wet bestuursrecht – beëindigd eind 2006 (Kluwer, redactie-vergoeding);
- hoofdredacteur Handboek mediation (Sdu Uitgevers, redactie-vergoeding);
- voorzitter redactie Mediationreeks (Sdu Uitgevers, redactie-vergoeding);
- voorzitter redactie NMI Kennisreeks (NMI, redactie-vergoeding);
- voorzitter redactie Tijdschrift voor Conflicthantering (NMI, redactie-vergoeding);
- gastdocent Masters Advanced mediationpractice ADR Instituut Amsterdam (docentenvergoeding);
- gastdocent Master Conflictmanagement Schouten en Nelissen (docentenvergoeding);
- redactieraad Rechtspraak Sociale Verzekeringen;
- bestuurslid Kirchheinerstichting voor Ombudsman en Democratie;
- Hij is als auteur verbonden aan een aantal uitgaven: Juridische aspecten van mediation (Sdu Uitgevers 2007) en Mediation en verwijzen (Sdu Uitgevers 2005) (voor beide auteursvergoeding)

Nevenfuncties substituut-ombudsman

De heer mr. F. J. W. M. van Dooren bekleedt de volgende nevenfuncties:

- raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Den Haag (vacatiegeld);
- rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Rotterdam (vacatiegeld);
- (tot 1 juli 2006) bestuurslid van de Hockeyclub Rotterdam (onbezoldigd);
- lid van het curatorium van de beroepsopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten (vacatiegeld).

Inkomensverantwoording

De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) is sinds 1 maart 2006 van kracht. Hoewel de Nationale ombudsman niet valt onder de werking van deze wet, acht hij het uit een oogpunt van transparantie wenselijk dat inzicht bestaat in het inkomen dat de ambtsdragers ontvangen. De bezoldiging van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman is vastgesteld in de Wet bezoldiging Nationale ombudsman en in het Besluit nadere regeling rechtspositie Nationale ombudsman. De inkomsten die de ambtsdragers ontvangen uit nevenactiviteiten staan vermeld naast de betreffende activiteiten. Ten slotte is in 2006 is aan het pensioenfonds € 279 747,89 betaald voor een vertrekkend stafmedewerker.