

Vergaderjaar 2007–2008

31 363

Verslag van de Nationale ombudsman over 2007

Nr. 2

VERSLAG

Inhoudsopgave

Voorwoord	5	3	De relatie tussen burger en overheid	92
2007 in vogelvlucht	7	3.1	Ongedeeld, een persoon versus geled, gelaagd, gespreid, keten	92
		3.2	Kwetsbaar versus onkwetsbaar, onaantastbaar	95
1 Burgerschap verzilverd	9	3.3	Afhankelijk versus autonoom, bureaucratisch	99
1.1 Inleiding	9	3.4	Ondeskundig versus deskundig	103
1.2 Complexiteit van de vele missies	9	3.5	Emotioneel betrokken versus zakelijk	105
1.3 Overheidsbestuur zonder invloed van burger	11	3.6	Gericht op hier en nu versus gericht op procedures en procedurevoorschriften	108
1.4 Burger is object en geen subject	12	3.7	Gericht op rechtvaardigheid, conflictbeleving versus gericht op rechten en plichten, «regel is regel»	108
1.5 Weg naar vitaal burgerschap	13	3.8	Gericht op individueel of eigen belang versus gericht op belang overheidsinstantie of «algemeen belang»	110
1.6 Wat is het effect?	17	3.9	Afhankelijk versus bureaucratisch	110
1.7 Voorbeeldfunctie Nationale ombudsman	18			
1.8 Keerzijde van politieke uitgangspunten	19			
1.9 Klopt het systeem?	26			
1.10 Systeemverbetering: meer prikkels nodig	27			
1.11 Conclusie	27			
2 Ons beeld van overheidsinstanties	29	4	Strategische ontwikkelingen	113
2.1 Onderzoek uit eigen beweging	29	4.1	Reikwijdte bevoegdheden	113
2.2 Toelichting indicatoren behoorlijkheid overheidsinstanties	38	4.2	Ontwikkeling behoorlijkheidsnormen in Europees perspectief	115
2.3 Grote uitvoeringsorganen	40	4.3	Positiebepaling Nederlandse Antillen	115
1. Belastingdienst	40	4.4	Kinderombudsman	116
2. Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen	46	4.5	Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens	117
3. Immigratie- en Naturalisatiedienst	51			
4. Sociale Verzekeringsbank	56	5	Het werk in cijfers	118
5. Informatie Beheer Groep	59			
6. Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	62	Bijlagen		129
7. Centrale organisatie Werk en Inkomen	64	1	De behoorlijkheidsnormen	131
8. Overkoepelende tabel met beoordelingsschema	66	2	Verzoekschriften per beleidsterrein	136
2.4 Politie en Openbaar Ministerie	69	3	Nevenfuncties van de ambtsdragers	152
2.5 Decentrale overheden	75			
2.6 Overige onderwerpen	84			

VOORWOORD

Het jaar 2007 stond in het teken van de feestelijke viering van het 25-jarig bestaan van het instituut Nationale ombudsman. In maart vond de Dag van de Burger plaats ter gelegenheid van de aanbidding van het verslag over 2006 aan de Tweede Kamer. Minister-president Balkenende en vertegenwoordigers van de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de politie en gemeenten kregen een spiegel aangeboden met het opschrift: «De burger? Dat bent u zelf!» In november is tijdens het symposium «Werken aan behoorlijkheid» de gelijknamige bundel aan Hare Majesteit de Koningin aangeboden. Deze bundel bevat boeiende bijdragen over het werk van de Nationale ombudsman en is een rijke inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van zijn werk.

Bij de plenaire behandeling van het verslag over 2006 gaf de Tweede Kamer in een motie de wens te kennen dat de Nationale ombudsman voortaan zelf zijn verslag aan de Tweede Kamer presenteert. Een verheugende ontwikkeling, die uitdrukking geeft aan de bijzondere relatie tussen de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer.

De Nationale ombudsman wordt immers als enig Hoog College van Staat na een sollicitatieprocedure rechtstreeks door de Tweede Kamer benoemd. De Nationale ombudsman functioneert onafhankelijk van de regering. Het verslag dat de Nationale ombudsman in 2008 zelf aan de Tweede Kamer aanbiedt, is meer dan een verantwoording. Het vormt een rijke bron van informatie en signalen voor de Tweede Kamer, de regering en bestuursorganen.

De band tussen de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer kan versterkt worden wanneer de Tweede Kamer in voorkomende gevallen de Nationale ombudsman verzoekt om bepaalde zaken die de verhouding burger-overheid aangaan te onderzoeken. Voorkomen moet worden dat de Nationale ombudsman met zijn bijzondere aandacht voor de verhouding tussen burger en overheid gezien wordt als een concurrent van de volksvertegenwoordiging. Net als in vrijwel alle Europese landen en de Europese Unie zelf kan de ombudsman het parlement in zijn belangrijke functie versterken. De Nationale ombudsman zoekt actief naar methoden om die rol steeds beter te vervullen.

Na de stormachtige groei in 2006 is het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in 2007 ontving enigszins teruggelopen. De klachtontwikkeling bij de Belastingdienst en (in veel mindere mate) de Informatie Beheer Groep gaat tegen deze algeheel dalende trend in. Vooral bij de Belastingdienst doen zich nog steeds substantiële problemen voor. De IND en het UWV zijn zichtbaar op de goede weg. Er is aantoonbaar meer aandacht voor de communicatie met de burger en dat lijkt zijn vruchten af te werpen.

De dalende lijn in het klachtenpatroon blijkt samen te gaan met een toename in de complexiteit van de klachten waarmee de burger bij de Nationale ombudsman aanklopt. Steeds meer klachten komen voort uit het verdeeld zijn van overheidstaken over meerdere diensten. Om het probleem van de burger zo scherp mogelijk te krijgen wordt de burger telefonisch of in een persoonlijk gesprek om een toelichting gevraagd. Deze aanpak is onderdeel van een vernieuwingsproces bij het instituut Nationale ombudsman dat is ingezet met het doel om de verzoeken van burgers op voorbeeldige wijze te behandelen. Belangrijk is dat het lerend vermogen van het instituut Nationale ombudsman optimaliseert.

In 2007 heeft interim-directeur de heer Tankink het vernieuwingsproces succesvol geleid en bezegeld met een ambitieus jaarplan voor 2008. De interim-directeur was aangetrokken via de Algemene Bestuursdienst. Per 1 januari 2008 is mevrouw Bekman als directeur aangetreden. Daarnaast is in 2007 een tweede substituut ombudsman benoemd, mevrouw Stehouwer. Net als de zittend substituut ombudsman en de Nationale ombudsman heeft zij een brede ervaring als rechter. Het werken met grote aantallen verzoeken en het al afwegend ontwikkelen van behoorlijkheidsnormen blijken goed aan te sluiten bij die achtergrond.

Nieuwe taken van het instituut Nationale ombudsman verschijnen aan de horizon. De regering beraadt zich al geruime tijd over de inrichting van het extern klachtrecht voor de rechterlijke macht. Gelet op de maatschappelijke discussies rond de rechtspraak heeft extern klachtrecht prioriteit. Vanuit zijn specifieke deskundigheid kan de Nationale ombudsman die functie goed vervullen, zoals dat ook al in andere Europese landen gebeurt. Verder is Nederland internationaal verplicht tot oprichting van een nationaal Mensenrechteninstituut. Samen met de Commissie Gelijke Behandeling, het College Bescherming Persoonsgegevens en het Studietoelichtings- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit Utrecht heeft de Nationale ombudsman de regering voorgesteld om een dergelijk instituut vanwege vele inhoudelijke dwarsverbanden en efficiency-overwegingen bij de Nationale ombudsman te laten aansluiten. Tot slot pleitten Unicef Nederland en Defence for Children voor de instelling van een kinderombudsman op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties. Minister Rouvoet van Jeugd en Gezin is in gesprek met de Nationale ombudsman om te kijken hoe kinderrechten daar een eigen plek zouden kunnen krijgen. Kinderen en jeugd vormen nu al een zwaartepunt in het onderzoek van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman ziet deze drie ontwikkelingen als passende aanvullingen op bestaande taken.

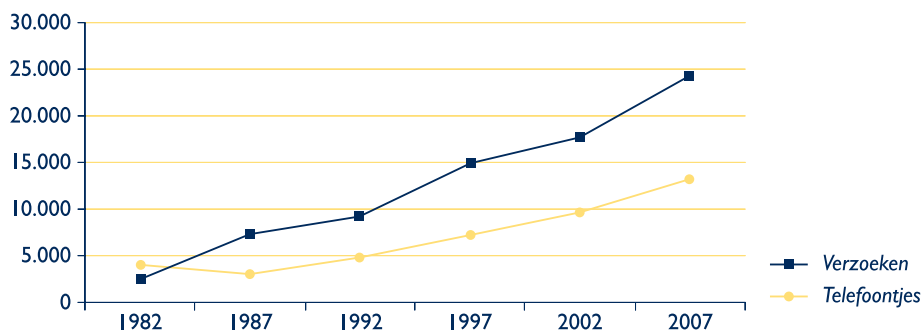
25 jaar Nationale ombudsman heeft meer opgeleverd dan de behandeling van tienduizenden klachten. Met zijn onderzoeken op eigen initiatief stelt hij structurele problemen aan de kaak. Zijn rapporten naar aanleiding van individuele klachten fungeren als basis voor de verdere ontwikkeling van behoorlijkheidsnormen. Deze normen fungeren als baken bij het realiseren van goede uitvoering. Langs deze weg wordt veel deskundigheid opgebouwd over hoe de verhouding tussen burger en overheid versterkt kan worden.

De Nationale ombudsman kijkt niet alleen kritisch naar de overheid, maar hij is ook een raadgever en neemt deel aan het maatschappelijke debat over belangrijke thema's. Dit jaar zet hij het thema «Burgerschap verzilverd» op de agenda. Het verzilveren verwijst niet alleen naar zijn 25-jarige toewijding aan het burgerschap. Het is tevens een oproep aan politiek en bestuurlijk Nederland om meer werk te maken van het ontwikkelen van burgerschap. De burger vormt immers de basis voor het goed functioneren van de overheid.

2007 IN VOGELVLUCHT

De Nationale ombudsman bestond in 2007 25 jaar. Een kwart eeuw geleden ontving hij 4 027 verzoeken en kreeg hij 2 500 telefoontjes. Hij had toen 41 medewerkers in dienst. Vijfentwintig jaar later ontving de Nationale ombudsman ruim 13 000 verzoeken van burgers, instellingen en bedrijven per brief of e-mail. Daarnaast werd in ruim 24 000 gevallen telefonisch een beroep op hem gedaan. De 160 medewerkers van de Nationale ombudsman hebben zich ingespannen om alle vragen en problemen zo goed mogelijk te beantwoorden en op te lossen. In figuur 1 is de stijgende lijn in het in het aantal verzoeken en telefoontjes weergegeven.

Figuur 1 Ontwikkeling in aantal verzoeken en telefoontjes in 25 jaar Nationale ombudsman



In 2007 was over het geheel genomen sprake van een afname of stabilisering van het aantal klachten ten opzichte van 2006. Uitzondering hierop is de Belastingdienst: de klachten hierover stegen licht tot een omvang van 3 283. Ook de Informatie Beheer Groep gaat tegen de dalende lijn in; hier was sprake van een toename van 33% van het aantal klachten ten opzichte van 2006.

De dalende lijn in de klachtontwikkeling lijkt geen toevalstreffer te zijn. Bij sommige overheidsinstanties kan de afname toegeschreven worden aan bewust ingezet beleid, bijvoorbeeld bij het UWV en de IND. Het aantal klachten over het UWV is weliswaar nog steeds substantieel (1 303) maar duidelijk is dat het UWV de zaken steeds beter op orde heeft nu er sprake is van een daling van bijna 43% ten opzichte van 2006. Ook de klachten over de IND lopen aanzienlijk terug: hierover ontving de Nationale ombudsman 28% minder klachten in 2007. De verbeteringen hebben zowel betrekking op de interne klachtbehandeling als op de toenemende aandacht voor de communicatie met de burger.

Zelf investeerde het instituut Nationale ombudsman in 2007 in een substantiële afname van de doorlooptijden. Daarmee kon de gemiddelde doorlooptijd van alle zaken teruggebracht worden van 51,5 dagen in 2006 naar 44 dagen in 2007. In 2007 zijn 13 096 verzoeken volledig afgehandeld. Voor 70,4% van deze zaken bleek een doorverwijzing of een advies het meest adequaat te zijn. Hiervoor waren gemiddeld 28 dagen nodig (tegenover 33 dagen in 2006). Van de overige 3 877 verzoeken kon het overgrote deel (74,8%) worden opgelost met een interventie. Hierbij treedt de Nationale ombudsman in direct contact met de betrokken overheidsinstantie. Zaken die zich voor deze aanpak lenen, variëren van het snel antwoord krijgen op een vraag tot een achterstallige uitkering of toeslag

uitbetaald krijgen. De doorlooptijd van interventiezaken daalde van gemiddeld 58 dagen in 2006 naar gemiddeld 52 dagen in 2007.

In 2007 zijn 334 rapporten uitgebracht naar aanleiding van klachten (tegenover 400 in 2006). De gemiddelde doorlooptijd van onderzoeken die tot een rapport hebben geleid is iets teruggebracht naar 13,5 maanden (tegenover 14 maanden in 2006). Tot slot verschenen er in 2007 negen rapporten op basis van onderzoek op eigen initiatief, tegenover zeven in 2006.

1 BURGERSCHAP VERZILVERD

1.1 Inleiding

In Nederland heerst een cultuur waarin de burger niet wordt gezien als de bron van het gezag van de staat. Dat is jammer. Veel burgers voelen zich daarom niet verbonden met de publieke zaak, hoewel zij duidelijk aangeven dat wel te willen. Burgerschap ontwikkelt zich daarom in Nederland maar moeizaam. De burger is eerder object dan subject en in bestuurlijk Nederland bestaat de neiging om over de burger te beslissen zonder hem voldoende als burger te betrekken bij de overheid. Onder tussentijdse mist de overheid de noodzakelijke prikkel om dienstbaar te zijn aan de burger. In reactie hierop is de afgelopen jaren gekozen voor bedrijfsmatig werken en voor de introductie van marktwerking. Dit werkt echter niet goed en leidt tot een ongewenste verharding van de samenleving. Het kan anders wanneer de overheid serieus inhoud geeft aan drie interfaces die de ombudsman als essentieel voor de verhouding burger-overheid onderkent: het persoonlijke, het behoorlijke en de participatie. Kern van de zaak is dat burgerschap zich alleen kan ontwikkelen wanneer de burger op een waardige wijze wordt aangesproken en betrokken wordt bij de publieke zaak.

In het werk van de Nationale ombudsman valt dit te herkennen. Hoewel het vertrouwen in de overheid laag is (de overheid scoort een 3,8), waarderen burgers de ombudsman met bijna een 8. Als we kijken naar wat het kabinet Balkenende IV van plan is, dan zitten daarin wel aanzetten voor verbetering. Het risico is echter groot dat de initiatieven zich nog steeds eenzijdig bewegen in de richting van bedrijfsmatig werken en dat er onvoldoende oog is voor de gerechtvaardigde belangen van de burger. Er moet meer geïnvesteerd worden in de versterking van het burgerschap en het daardoor inhoudsvoller maken van de verhouding burger-overheid. Burgerschap moet verzilverd worden.

1.2 Complexiteit van de vele missies

Als de overheid een bedrijf zou zijn, dan zou het wel een buitengewoon complex bedrijf zijn, dat alleen al vanwege die complexiteit niet levensvatbaar zou zijn. Waar complexe ondernemingen opgesplitst worden omdat de onderdelen meer waard zijn dan het geheel, geldt voor met name de rijksoverheid echter het omgekeerde. De meerwaarde van de overheid schuilt juist in het vervullen van een complex geheel aan taken. Opgesplitst zou de overheid zijn bijzondere betekenis in onze samenleving verliezen. Toch kiest de overheid er juist meer en meer voor om via afsplitsing en verzelfstandiging overheidstaken «op afstand» te plaatsen. Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau Schnabel stelt: «Het is een beetje paradoxaal vast te moeten stellen dat van het bedrijfsleven steeds meer «maatschappelijk ondernemerschap» wordt verwacht, terwijl de overheid zelf zich graag wil spiegelen aan de veel beperktere normen van de traditionele markteconomie».¹

De overheid moet lastige keuzes maken wanneer complexe taken met elkaar strijden en moet verschillende taken effectief met elkaar weten te verbinden. Er is daarbij ook nog sprake van complexe belangen, de overheid is een complexe belangengemeenschap. In die gemeenschap is de burger een onmisbare partner.

De overheid moet met regelmaat het schijnbaar onverenigbare met elkaar verenigen. De overheid verenigt veel verschillende doelen in zich zonder dat uit die veelheid aan doelen één mission statement afgeleid kan worden, behoudens het vrij algemene «Samen werken, samen leven», zoals het kabinet Balkenende IV heeft gekozen. De overheid heeft vele missies, die deels moeilijk verenigbaar zijn of zelfs op gespannen voet

¹ P. Schnabel, *Andere kijk op de overheid*, in: *Werken aan behoorlijkheid*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007, p. 169 e.v.

met elkaar staan. Zo wil de overheid dienstbaar aan de burger zijn, én moet ook handhavend tegen de burger optreden. De overheid moet efficiënt handelen, én wil gebruikmaken van het marktmechanisme – dat daarbij vaak niet of slechts ten dele bruikbaar is. De overheid is gericht op een welvarend Nederland, én moet gehoorzamen aan regels van Europees en internationaal recht en eisen van internationale samenwerking die beperkingen kunnen opleggen. De overheid moet efficiënt en effectief werken, én is onderworpen aan ons democratische stelsel, dat efficiënt en effectief werken juist in de weg kan staan. De overheid heeft beperkte mogelijkheden en middelen, én de verwachtingen van kiezers en Kamerleden zijn vaak hooggestemd. De overheid moet garant staan voor duurzaam overheidsbestuur, terwijl de waan van de dag in de media en de politiek vaak alle aandacht opeist. Er lijkt veel behoefte aan nieuw beleid, terwijl aantoonbaar is dat goede uitvoering van eerder vastgesteld beleid ver achterblijft. De overheid wil dienstbaar zijn aan de burger, én de overheid heeft de taak om méér te doen dan alleen maar de burger als klant tevreden te stellen. Zoals de overheid geen bedrijf is, is de burger geen klant.

Complexiteit

In veel analyses en beschrijvingen van de overheid komt het sleutelwoord «complex» of «complexiteit» voor. Het woord «complex» op zich zegt nog niet zoveel. De vraag is in welke opzichten de overheid complex is, omdat er vele vormen van complexiteit zijn. Internationale verwevenheid, Europese samenwerking, globale economie, meerdere vormen van regelgeving, decentrale en gedeconcentreerde organisatievormen, de stormachtige opkomst van nieuwe technologieën zijn enkele vormen van complexiteit. In de verhouding overheid-burger vormt de eigen aard van de verschillende typen burgers een belangrijke complicerende factor, er zijn gezagsgetrouwe burgers maar ook burgers die zich afzijdig opstellen. Ook verschillende levensomstandigheden kunnen compliceren zijn: bejaard, laaggeletterd, langdurig werkloos, ziek, van niet-Nederlandse afkomst, enzovoort. De overheid blijkt vooral moeite te hebben met burgers en situaties die afwijken van een standaardbeeld; een standaardbeeld dat de wetgever veelal voor ogen had bij het opstellen van de wet. Wet en beleid zijn veelal geschreven voor niet-complexe situaties.

De burger is in onze complexe samenleving in veel opzichten afhankelijk van prestaties van de overheid. De overheid organiseert of controleert alle vitale onderdelen van het maatschappelijke leven. De overheid functioneert als een belangengemeenschap van burgers en daarmee ligt de nadruk op de wederkerige verhouding tussen burger en overheid. De burger kan zijn stem uitbrengen en op die wijze – heel beperkt – invloed uitoefenen op het overheidsbestuur. De overheid is ook de belangrijkste werkgever en velen die voor de overheid werken voelen zich sterk betrokken bij de publieke zaak. De burger kan voor veel overheidsprestaties niet naar een concurrent uitwijken. De overheid heeft ten aanzien van veel voor de burger belangrijke prestaties een monopoliepositie. Bovendien kan de overheid eenzijdig plichten opleggen aan burgers en beschikt daarbij over veel macht. Ter beperking van die macht functioneert de overheid als een samenstel van krachten en tegenkrachten waarin steeds weer een machts evenwicht gevonden moet worden. De overheid heeft macht, maar is niet autonoom want de overheid is afhankelijk van de stemming en de mening van de burger. De regering en in bredere zin de overheid is op die manier afhankelijk van voldoende vertrouwen van de burger. De overheid is onderhevig aan een «opinie-klimaat». Een opinieklimaat dat bovendien sterk schommelt: in 1996 vond 66% van de burgers dat de overheid goed functioneerde, in 2002 daalde dat percentage naar 36% en het klom in 2006 weer naar 56%. Er zijn in die perioden niet zoveel feitelijke wijzigingen in het functioneren van de overheid aan te wijzen die deze verschillen verklaren. Achter deze

percentages gaan vergelijkbare fluctuaties schuil over de tevredenheid met de regering (1998: 80%, 2004: 48% en 2006: 67%) en op de achtergrond spelen fluctuaties in de economie die van grote invloed blijken te zijn op deze stemming.² Het gaat daarom voor een belangrijk deel om percepties, die gestuurd worden door beelden die de politiek oproept en die de media versterken. Zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt: «Nederland wordt gekenmerkt door een overexaltatie van de publieke opinie, zowel in negatieve als in positieve zin».³ We leven in een tijd van medialogica en dramademocratie. Deze typering dragen het risico in zich dat de mening van de burger over de overheid geridiculiseerd wordt. Of in de perceptie van socioloog Zijderveld: «Naar mijn mening is een van de grootste problemen van ons huidige politieke bestel het feit dat de samenleving lijdt aan een penetrante infantilisering, een proces dat samengaat met een verlies aan historisch besef».⁴ Tegelijkertijd blijken burgers voor een groot deel politiek geïnteresseerd en betrokken bij de publieke zaak. Zij geven zelfs te kennen actief betrokken te willen worden bij belangrijke onderwerpen die hun aangaan. De burger wil als burger serieus genomen worden. En met recht. Is de soms afzijdige houding van de burger geen gevolg van de te beperkte mogelijkheden om te participeren in de totstandkoming van het overheidsbeleid?

Deugt de burger eigenlijk wel?

Er ontstaat in de publieke meningsvorming te vaak de indruk dat de burger maar niet wil deugen. Dit ondanks de roep om meer vertrouwen in de burger. Hoeveel procent van de burgers «deugt»? Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft op verzoek de volgende schatting gemaakt. Van alle burgers op Nederlandse bodem tussen de twaalf en tachtig jaar is in 2006 slechts 1,34% gepakt of bekend bij het Openbaar Ministerie vanwege een misdrijf. Dat betekent dat op jaarbasis ruim 98% van de burgers «deugt». Gemeten over de laatste tien jaar heeft van de twaalf- tot tachtigjarigen iets minder dan 8,5% op die wijze met Justitie te maken gehad. Overigens zonder dat dat cijfer gelijk staat aan het aantal door de rechter veroordeelden: dat ligt nog lager. Op de lange termijn «deugt» dus 92% van de burgers. Er zijn natuurlijk ook burgers die ernstige overtredingen hebben begaan of niet strafbaar hinderlijk gedrag vertonen en bijvoorbeeld een beperking van de civiele rechter opgelegd hebben gekregen. Deze ruwe indicatie van «deugen of niet deugen» zou verder uitgewerkt kunnen worden.⁵ Bij beleidsvorming wordt zelden rekening gehouden met het feit dat naar verhouding zo weinig burgers «niet deugen». Ten onrechte, want de burger verdient vertrouwen.

1.3 Overheidsbestuur zonder invloed van burger

Ons democratische overheidsbestel is afhankelijk van vitaal burgerschap. De vraag is hoe de overheid kan bijdragen tot de bloei van vitaal burgerschap. Nederland kent niet de traditie van volkssoevereiniteit. Het Amerikaanse «we the people» of het Franse «au nom du peuple» is nooit vertaald in «wij het Nederlandse volk». De Nederlandse Grondwet als zodanig is niet door de Nederlanders aangenomen en de voorbereiding van het referendum over de Europese Grondwet liet vooral de onervarenheid van de politiek zelf zien met het betrekken van de burger bij een dergelijke keuze. De resultaten van de Nationale conventie gericht op door de burgers naar voren gebrachte constitutionele vernieuwingen, zijn onder verwijzing naar de noodzaak van versterking van de representatieve democratie hoofdzakelijk door het kabinet terzijde geschoven.⁶ De keerzijde van het ontbreken van de volkssoevereiniteit is dat ons overheidsbestuur op afstand van «het volk» functioneert en dat het maar de vraag is of de inbreng van de burger bij het overheidsbestuur belangrijk gevonden wordt. Burgers worden in het politieke en maatschappelijke debat regelmatig weggezet als ondeskundig, verwend en als bron van tegenstrijdige wensen. Het is vrij eenvoudig om bij een enquête verschillende wensen van groepen burgers naast elkaar naar voren te halen.

² P. Schnabel, *Andere kijk op de overheid*, in: *Werken aan behoorlijkheid*, Boom Juridische uitgever, Den Haag 2007, p. 178.

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag 2007, p. 322.

⁴ A.C. Zijderveld, *Onvrede, onbegrip en politieke kernideeën*, in: *Democratische vergezichten*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2004.

⁵ Met dank aan directeur F.L. de Leeuw van het WODC en onderzoekers P. Smit en B. Wartna.

⁶ Kamerstuk 2007/08, 30 184, nr. 14.

Is dat zo verwonderlijk? In de politieke arena strijden vaak ook vele onverenigbare wensen om de overhand. Ook tussen ministeries onderling en binnen ministeries, tussen zelfstandige bestuursorganen en tussen de verschillende bestuurslagen is er vaak strijd over verschillende uitgangspunten en wensen. Te vaak gaat het om een machtsstrijd waarbij uiteindelijk de inhoud op de achtergrond komt te staan. Het berust slechts op speculatie dat de burger als het erop aankomt niet bereid zou zijn om bij complexe belangen keuzes te maken. Het hoort immers bij het dagelijks leven van ieder mens om dergelijke keuzes te maken? Maar het is niet onze traditie om de burger actief te betrekken bij ons openbaar bestuur. Dit terwijl 66% van de burgers vindt meer invloed te moeten hebben op het bestuur van gemeente en provincie. En 43% van mening is geen enkele invloed te hebben op de regeringspolitiek.⁷ Voor vitaal burgerschap zijn dit geen gunstige cijfers.

1.4 Burger is object en geen subject

De burger dreigt steeds object te zijn van overheidsbeleid in plaats van subject. Het vraagt een bewuste inspanning van de overheid om de burger de ervaring te geven dat hij subject is in een inhoudsvolle relatie tot de overheid. Dit «object» of «subject» zijn, hangt samen met een wezenlijk verschil tussen de overheid en de burger dat in het werk van de Nationale ombudsman zichtbaar wordt. Hoofdstuk 3 van dit verslag geeft aan de hand van concrete zaken een beeld van de verhouding tussen overheid en burger. De burger is een mens, terwijl de overheid als geheel en in al zijn geledingen als een systeem functioneert, een bureaucratisch systeem. Dat de overheid een bureaucratie is, is onvermijdelijk en hoeft niet negatief gewaardeerd te worden. De mens handelt volgens menselijke eigenschappen. De overheid functioneert volgens wetten en regels en is gestuurd door budgetten en geldstromen. Overheidsorganisaties hebben een aan systemen eigen neiging om in zichzelf gekeerd te zijn. Dienstbaarheid aan de burger vormt dan een lastig te bereiken ideaal. De burger ervaart dan dat de overheid met de rug naar de burger staat. Het zijn vooral de overheden en diensten die dicht bij het dagelijks leven van de burger staan die in dat directe contact de motivatie vinden om als een dienstbare overheid te functioneren. De politie heeft bijvoorbeeld als missie «waakzaam en dienstbaar» te zijn. Daarmee komt tot uitdrukking dat de politie niet alleen gericht is op handhaving tegenover de burger, maar ook dienstbaar is aan de burger. Wezenlijk hierbij is dat waakzaamheid en dienstbaarheid onderling afhankelijk van elkaar zijn. Dienstbaarheid draagt eraan bij dat de handhavingstaak beter vervuld kan worden, de politie heeft de burger namelijk nodig. Veel voorkomende vormen van criminaliteit zijn de afgelopen jaren drastisch gedaald, mede dankzij de waakzaamheid van burgers zelf in de vorm van woning-beveiliging en het niets achterlaten in de auto. Handhaving alleen leidt tot repressie van de burger als object en roept weerstand op die weer noopt tot nog meer handhaving. Meer dan 90% van de burgers zal behoudens een enkele verkeersovertreding of een balpen meenemen van het werk nooit iets kwaads doen – politiemensen schatten dit percentage zelf wel op 98%⁸ – en een groot deel van de burgers is bereid om met de politie mee te werken.⁹ Dit op voorwaarde dat de burger op de juiste manier wordt aangesproken. Anders gezegd: de opstelling van de overheid heeft essentiële invloed op burgerschap. De relatie tussen burger en overheid is een relatie die tot bloei kan komen mits er van beide kanten in geïnvesteerd wordt.

⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, De Sociale Staat van Nederland, p. 77, 2007.

⁸ Ook de Belastingdienst gaat ervan uit dat een dergelijk hoog percentage burgers bereid is om volgens de regels belasting te betalen.

⁹ T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton University Press 2006.

1.5 Weg naar vitaal burgerschap

Er moet gezocht worden naar manieren om vitaal burgerschap te ontwikkelen. De burger als mens en de overheid als systeem werken niet vanzelfsprekend op een vruchtbare manier samen. Voor die samenwerking zijn interfaces noodzakelijk. Bij het ontwikkelen van deze interfaces is het van belang om voorop te stellen dat de overheid doelgericht moet investeren in de relatie tot de burger, in de relatie tot 16,5 miljoen Nederlanders. Zonder deze investering blijft burgerschap een leeg woord. Ook de veelgeprezen «civil society» is niet als vanzelf beschikbaar voor de overheid. De ontwikkeling en bloei van de civil society vraagt om investeringen van de overheid. Op basis van de vele kwesties die hebben geleid tot zaken bij de Nationale ombudsman zijn het persoonlijke, het behoorlijke en participatie aan te wijzen als goede interfaces.

Interface 1: het persoonlijke

Het persoonlijke contact vormt in de meest letterlijke zin een «interface» tussen de burger en de overheid. De politieman of -vrouw in de straat die gezag uitstraalt, die zich correct opstelt en zijn of haar taak op een deskundige wijze uitvoert, kan rekenen op medewerking van het publiek en het overgrote deel van de burgers zal deze agent waarderen. De burger zoekt dat persoonlijke wanneer hij een organisatie als de Belastingdienst of het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen opbelt met een vraag. Hij laat zich niet tevreden stellen met een telefonisch keuzemenu en een willekeurige stem in een callcenter. Hij is pas tevreden met een medewerker die goed kan luisteren en behulpzaam wil zijn. Met dit persoonlijke contact verandert de burger van object in een subject die een inhoudsvolle relatie met de overheid onderhoudt. Maar ook de professional bij de overheid kan in die relatie tot zijn recht komen.

In het werk van de Nationale ombudsman vormt dit persoonlijke contact de rode draad. Over veel onderwerpen kan de overheid met een eenvoudige (standaard)brief of via een website met de betrokken burgers communiceren. Veel kwesties regelen zich vanzelf, maar als het erop aankomt, als er onduidelijkheden zijn, als er weerstand ontstaat, dan is het belangrijk dat er persoonlijk contact mogelijk is.

«Eerst bellen» bij klachten en bezwaren

Veel overheidsinstanties hebben inmiddels ervaring opgedaan met het «eerst bellen» bij klachten en bezwaren. De procedures volgens de Algemene wet bestuursrecht gaan uit van het verzenden van een ontvangstbevestiging en het aanleggen van een dossier waarin de verschillende procedurestappen vastgelegd worden. Eerst bellen leidt vaak tot een – aangename – verrassing bij de burger. Bovendien blijkt achter een klacht of bezwaar vaak een vraag van de burger schuil te gaan waar snel en zonder veel bureaucratische omhaal iets mee gedaan kan worden: begrijpelijke uitleg, toelichting, het rechtzetten van een mislag of het met elkaar verbinden van onderwerpen die gescheiden behandeld zijn. Eerst bellen werkt sterk probleemoplossend: in 40 tot 60% van de gevallen is een formele klacht- of bezwarenprocedure niet meer nodig.

Vanuit het overheidsysteem gezien is dit persoonlijke contact niet vanzelfsprekend, omdat veel zaken zeer geautomatiseerd zijn en de overheid met een beperkt budget werkt. Persoonlijke aandacht kost tijd. Bovendien ligt bij de overheid de primaire nadruk op juiste toepassing van de wet- en regelgeving. Heeft het dan wel zin om met de burger «te overleggen»? In het denkraam van de overheid staat de gelijkheid voorop en mogen er geen precedents ontstaan. Als er dan geen onderhandelingsruimte is waarom dan nog in overleg treden met de burger? Ambtenaren zijn vaak niet opgeleid om «te communiceren» met burgers.¹⁰ Bovendien past het niet bij de instelling van de ambtenaren om

¹⁰ M.L.M. Hertogh introduceert de «communicerende rechtsstaat» in: De levende rechtsstaat, Lemma, Utrecht 2002, p. 103.

persoonlijk contact met burgers te hebben. Dat contact is niet steeds goed voorspelbaar en kan soms als lastig ervaren worden. Kortom, er zijn vele redenen om geen prioriteit te geven aan het persoonlijke contact. Toch vormt het persoonlijke contact met de burger een heel krachtige manier om de verhouding tussen burger en overheid te versterken.

Omggaan met lastig gedrag van burgers

Een naar verhouding heel klein deel van de contacten met burgers wordt door de betrokken ambtenaren als «lastig» ervaren. Sommige gemeenten moeten speciaal voor één heel actieve burger een ambtenaar vrijmaken die de vele klachten en bezwaren in goede banen leidt. Sommige projecten liggen lange tijd stil vanwege «lastige burgers». Om meer deskundigheid te krijgen over de omgang met lastig gedrag van burgers is de Nationale ombudsman een gericht onderzoek gestart dat in 2008 wordt afgerond. Overigens blijkt slechts 2% van de klagers bij de ombudsman «lastig» te zijn. De burger die bij de ombudsman klaagt wijkt niet af van doorsnee burgers. Het zijn gewone mensen met een probleem met de overheid.¹¹

Interface 2: het behoorlijke

De overheid respecteert de burger als mens wanneer de overheid zich behoorlijk gedraagt in zijn contacten met burgers. Burgers willen serieus genomen worden, burgers willen goed geïnformeerd worden, burgers willen begrijpen wat er beslist wordt. Een simpele verwijzing naar de wettelijke regels volstaat vaak niet en roept onnodige weerstanden op die leiden tot klachten en bezwaren. In zijn 25-jarig bestaan heeft de Nationale ombudsman in duizenden rapporten aan de hand van concrete gevallen behoorlijkheidsnormen ontwikkeld. Deze normen gaan terug op basale noties over fatsoen die ook zijn vastgelegd in grondrechten, door de rechtspraak in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en in wetgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht. De behoorlijkheidsnormen zoals de Nationale ombudsman die toepast vallen echter niet samen met deze juridische vertalingen van behoorlijkheid. Daarin schuilt ook het verschil tussen de taak van de rechter en die van de ombudsman. Een rechter toetst niet anders dan aan rechtsnormen, anders zou hij zijn legitimiteit verliezen. De ombudsman toetst aan de behoorlijkheid. Bij de invulling van die behoorlijkheid kijkt hij niet alléén naar de inhoud van rechtsregels, maar ook naar dat wat mensen als behoorlijk ervaren. Alleen de regels volgen is niet genoeg. Het gaat ook om wat mensen feitelijk vinden. Hier is veel onderzoek naar gedaan en in de bundel «Werken aan behoorlijkheid» is dit verder toegespitst op het werk van de Nationale ombudsman. Het gaat dan om de «rechtvaardigheidsbeleving» van burgers.¹² De woorden «behoorlijk» en «behoorlijkheid» zullen veel burgers namelijk weinig zeggen. Burgers spreken eerder over «rechtvaardigheid», over «eerlijk» en «eerlijkheid». «Behoorlijkheid» is een vakterm waarmee verwezen wordt naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en naar de behoorlijkheidsnormen van de ombudsman. «Eerlijkheid» is een term die verwijst naar de belevingswereld van mensen. Het vormt het kompas waar mensen op varen in hun sociale contacten. Gebrek aan eerlijkheid kan op weerstand en verzet stuiten. Omdat behoorlijkheid en eerlijkheid niet naar hetzelfde verwijzen kunnen beide begrippen niet een-op-een in elkaar vertaald worden. Belangrijk is dat als de burger iets als niet eerlijk ervaart omdat de overheid niet behoorlijk handelt, de burger zich persoonlijk geraakt voelt, bijvoorbeeld omdat hij zich niet gerespecteerd voelt. De overheid zal zich er vaak niet van bewust zijn dat de burger geraakt is. Omgekeerd zal de overheid – of de ambtenaar die ervoor werkt – zich persoonlijk aangesproken voelen als zijn gedrag als «niet eerlijk» gekwalificeerd wordt. Het woord eerlijk is in de taal van de burger (en de individuele ambtenaar) herkenbaarder dan het woord «behoorlijk».

¹¹ K. van den Bos, Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties, in: Werken aan behoorlijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007.

¹² K. van den Bos, Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties, in: Werken aan behoorlijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007.

Het is om die reden dat bij de publicatie van verschillende rapporten in 2007 kwesties aangeduid zijn als «niet eerlijk», vooral als het om de beoordeling van procedures ging zoals de asielprocedure en de CWI-ontslagprocedure.¹³ Overigens sluit dit woordgebruik aan bij de rechtswetenschap die in navolging van het Engelse fair, eerlijke procedures en eerlijke procesvoering als standaardbegrippen kent. Behoorlijke (rechtvaardige) behandeling is meetbaar. Uit onderzoek is bekend wat mensen als behoorlijk ervaren en wat niet. Enerzijds gaat het erom dat «ieder zijn deel krijgt» in de betekenis van distributieve of verdelende rechtvaardigheid. Anderzijds gaat het om de behoorlijke behandeling in de betekenis van procedurele en interactionele rechtvaardigheid. Anders dan vaak wordt gedacht, gaat het burgers er niet alléén om dat zij «hun deel» krijgen, «gelijk» krijgen, of nog platter, hun «zin» krijgen. Natuurlijk vormt het een bron van ergernis en frustratie wanneer een ander wel iets krijgt en jij niet. Gelijkheid van behandeling vormt daarom een essentiële behoorlijkheidseis. Maar ook de wijze waarop iemand behandeld wordt, blijkt essentieel te zijn; vooral wanneer iemand zelf niet goed kan nagaan of hij «zijn deel» krijgt.

Duidelijke taal en behoorlijkheid

De Stichting Lezen & Schrijven heeft becijferd dat Nederland 1,5 miljoen laaggeletterden telt en zet zich in om daar wat aan te doen. Overheidstaal is vaak nodeloos ingewikkeld en veel mensen – zelfs hooggeletterden – hebben vaak moeite met het begrijpen van overheidscommunicatie. Ingewikkelde taal sluit mensen uit van dat wat van belang is. Het gaat er niet alleen om dat een deskundige een formulier snapt, of de motivering van een besluit (na enige studie) begrijpt, maar dat iedere burger die het aangaat begrijpt wat de overheid schrijft of wil weten. De burger kan het gevoel krijgen dat hij «bedot» wordt als hij niet snapt waarom de overheid zo handelt. Een begrijpelijke motivering is daarom belangrijk. Duidelijke overheidstaal is mogelijk als de schrijver zich ervan bewust is dat hij een goede uitleg moet geven. De ombudsman beoordeelt de overheid ook op het gebruik van duidelijke taal.

Voor het werk van de Nationale ombudsman is het verschil tussen verdelende en procedurele rechtvaardigheid om twee redenen belangrijk. In de eerste plaats kan de burger de vraag of hij «zijn deel» van de overheid krijgt veelal aan de orde stellen in bezwaar bij de overheidsinstantie en later in beroep bij de rechter. De verdelende rechtvaardigheid kan door de rechter gecontroleerd worden en bij die controle staat de juiste rechtstoepassing centraal. In de tweede plaats kunnen burgers vaak niet nagaan wat «hun deel is» en richten zij zich daarom noodgedwongen meer op de eerlijkheid van de procedure. Uit veel zaken die bij de Nationale ombudsman spelen blijkt dat burgers ook negatieve besluiten wel aanvaarden, mits ze op een behoorlijke – rechtvaardige – manier behandeld zijn. Rechtvaardige behandeling vormt daarom een onmisbaar onderdeel van de aanvaardbaarheid, de legitimatie, van overheids-handelen. Zo heeft de politie Rotterdam-Rijnmond kunnen vaststellen dat een grote meerderheid van burgers die een bon krijgt, toch tevreden was over de politie.

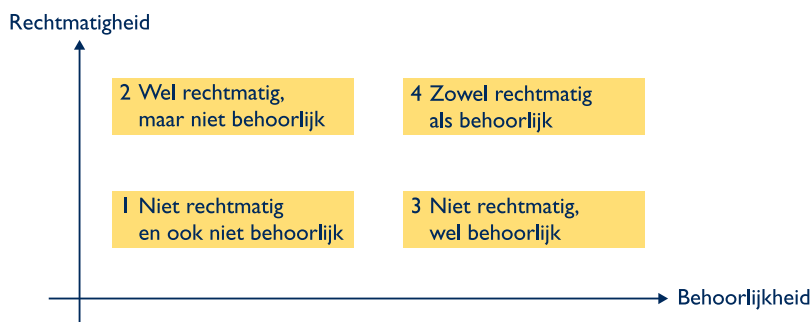
Met een representatieve steekproef van 750 burgers die een bekeuring van de politie kregen is onderzocht hoe tevreden de burgers waren over de bejegening door de politie. Daarbij bleek dat tegen de 60% tevreden was. Het ging gelijkelijk verdeeld om de politie in het landelijke gebied, in het stedelijke gebied en om de verkeerspolitie. Tussen de 10 tot 17% van de mensen voelde zich niet serieus genomen. Tussen de 18 en 25% was ontevreden. Bij de verkeerspolitie werd de bejegening vaker als harder of intoleranter beoordeeld. Hier werd vaker als klacht genoemd: «het niet hun verhaal kunnen doen en het belerend overkomen».¹⁴

¹³ Rapporten 2007/200 en 2007/260.

¹⁴ Klanttevredenheidsonderzoek bij bekeuringssituaties, Rotterdam, april 2006.

Rechtmatigheid en behoorlijkheid liggen in het werk van de Nationale ombudsman niet in het verlengde van elkaar, maar vormen twee verschillende kanten van het overheidsoptreden die ieder hun eigen waarde hebben. In het ombudskwadrant dat in het verslag over 2005 geïntroduceerd is¹⁵ worden deze twee kanten van het overheidshandelen met elkaar in verbinding gebracht. Aan al het overheidshandelen zit naast een rechtmatigheidskant ook een behoorlijkheidskant. Iets wat op zich rechtmatig is, hoeft nog niet behoorlijk te zijn.¹⁶ Dit doet zich vooral voor wanneer de overheidsinstantie onzorgvuldig en niet respectvol met de betrokken burger is omgegaan. Het ombudskwadrant blijkt een vruchtbare benadering te zijn van het werk van de Nationale ombudsman. Belangrijk daarbij is vooral dat aan de hand van het ombudskwadrant klachtgedrag van burgers verklaard kan worden. Ook overheidsinstanties kunnen worden geadviseerd waaraan meer aandacht te besteden. Het eenzijdig benadrukken van de «regel is regel»-kant van het overheids-optreden blijkt conflictopwekkend te zijn, het miskennen van de behoorlijkheid door de overheid draagt bij aan juridisering. Omgekeerd kan het behoorlijk behandelen van burgers bijdragen aan dejuridisering. Behoorlijke behandeling draagt ook bij aan aanvaarding van de besluiten die de overheid neemt, en klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures kunnen vaak op eenvoudige wijze worden opgelost wanneer meer aandacht aan de behoorlijkheid wordt besteed. Kortom, de behoorlijkheid werkt als een krachtige interface tussen burger en overheid. Voor de overheid is het rendabel om in de behoorlijkheid te investeren.

Figuur 2 Het Ombudskwadrant



Interface 3: participatie

De derde interface tussen burger en overheid vormt participatie. Onderdeel van de beleving van procedurele rechtvaardigheid is dat burgers het als frustrerend ervaren wanneer alleen «over» hen beslist wordt, zonder dat zij in die beslissing voldoende gekend worden. Gelet op het brede scala aan overheidshandelingen zijn vele vormen van participatie mogelijk. Soms gaat het erom dat de overheid zich door de burger zorgvuldig van de relevante feiten op de hoogte laat stellen en zorgvuldig met die feiten omgaat. In andere gevallen gaat het erom dat burgers op de een of andere manier bij de besluitvorming betrokken worden. Daarbij is het onvoldoende om inspraakprocedures plichtmatig af te wikkelen terwijl de uitkomst al van tevoren vast ligt. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat ook die procedures voor burgers (en de overheid zelf) frustrerend zijn.

Nederland heeft geen sterke traditie wat betreft participatie van burgers anders dan via periodieke verkiezingen. Referenda blijken vrijwel systematisch op een fiasco uit te lopen, denk aan het referendum over de Europese Grondwet, het Utrechts burgemeestersreferendum en het

¹⁵ Zie ook de uitwerking in A.F.M. Brenninkmeijer, Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid, Van Slingelandt-lezing 2006 in Bestuurskunde nr. 1, jaargang 16, feb 2007.

¹⁶ Deze waarneming komt overeen met een opmerking van een van de Kamerleden tijdens de discussie over het profiel van de Nationale ombudsman in 2005: zie Kamerstukken II 2004/05, 30 052, nr. 2.

Leidse referendum over de Rijn-Gouwelijn, waarvan de negatieve uitkomst op provinciaal niveau ongedaan werd gemaakt. Er zijn inmiddels vele methoden ontwikkeld om op een verantwoorde wijze burgers te laten participeren. Veel overheden werken met inbreng van burgers via bijvoorbeeld burgerpanels en cliëntenraden. Ministeries als Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer werken met methoden van interactieve besluitvorming. Er is een inspraakprocedure nieuwe stijl ontwikkeld, die aangevuld met een gedragscode ertoe kan bijdragen dat burgers op een zinvolle manier betrokken kunnen worden bij beleidsvorming. Een van de belangrijkste mogelijkheden voor versterking van participatieve methoden is dat de overheid er actief naar streeft dat alle relevante partijen op het juiste moment aan tafel komen. Een tweede belangrijke mogelijkheid om participatie te versterken is om mediationmethoden toe te passen en om de processen onder leiding van neutrale voorzitters te laten uitvoeren, die deskundigheid hebben over interactieve besluitvorming. Dit mag echter niet zover gaan dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming onzichtbaar wordt: bestuurders moeten bereid zijn om zelf te participeren in het proces en moeten zich niet verschuilen achter een neutrale voorzitter.

Participatie vormt een hedendaagse vertaling van wat destijds in het kader van de zuilen en het overleg tussen de zuilen op een andere wijze al plaatsvond. De vertegenwoordigers van de zuilen wisten wat er leefde in hun zuilen en hun invloed op de besluitvorming leidde ertoe dat de besluitvorming voldoende aansloot bij dat wat leefde in de samenleving. Met het wegvallen van de zuilen moeten nieuwe vormen gezocht worden om de civil society te betrekken bij de besluitvorming. De overheid moet de burger actief benaderen om hem deel te laten nemen aan deze civil society. Participatie draagt bij aan twee belangrijke resultaten. In de eerste plaats kan participatie de kwaliteit van de uitkomst van de besluitvorming en van de effectiviteit van het beleid vergroten. In de tweede plaats draagt participatie bij aan consensusvorming, waardoor de aanvaarding van beleid groter is. Goede vormen van participatie kunnen dejuridiserend werken doordat de behoefte aan bezwaar- en beroepsprocedures afneemt. Het zou zelfs denkbaar zijn om het bezwaar- en beroepsrecht te beperken om te voorkomen dat een enkeling na een verantwoorde procedure van interactieve besluitvorming via juridische middelen nog «zand in de machine strooit».

Regelgeving via internet

Een interessant voorstel komt van het Ministerie van Justitie om bij voorgenomen regelgeving ruimte te scheppen voor internetconsultatie. Als er daarbij naar gestreefd wordt om alle relevante groepen burgers hun inbreng te laten hebben en er ook iets gedaan wordt met die inbreng, dan wordt de beoogde responsiviteit van de overheid bevorderd.¹⁷

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41 e.v.

¹⁸ P. de Jong plaatst in de bundel *Werken aan behoorlijkheid* vraagtekens bij de «vertrouwenstheorie» van de Nationale ombudsman, p. 135 e.v. Zijn kritiek lijkt theoretisch: uit empirisch onderzoek van M.C. Euwema e.a. in dezelfde bundel blijkt dat er wel een positief verband is tussen toepassing van de ombudsmethode en het vertrouwen in de overheidsinstantie waar de klacht betrekking op had, p. 241. Zie ook P. Schnabel, in dezelfde bundel, p. 173: «Vertrouwen is hier het resultaat van steeds opnieuw bewezen betrouwbaarheid en een als aanvaardbaar en gelegitimeerd beleefde verdeling van lasten en verplichtingen».

¹⁹ Zie ook A.H.G. Rinnooy Kan, *Gevraagd: een betere, meer dienstbare overheid*, voordracht tijdens 25-jarig jubileum van de Nationale ombudsman.

1.6 Wat is het effect?

Wat zijn de effecten van overheidsoptreden wanneer de overheidsinstantie voldoende aandacht heeft voor een persoonlijke benadering, voor de behoorlijkheid van handelen tegenover de burger en actief ruimte zoekt voor mogelijkheden voor participatie van de burger? Aan de ene kant zal de burger die op deze manier benaderd wordt, tevredener zijn over de betrokken overheidsinstantie. Ook het vertrouwen in die overheidsinstantie zal groter kunnen zijn.¹⁸ Maar de burger hoeft niet steeds zijn zin te krijgen.¹⁹ De overheid mag politieke keuzes maken waar de burger het niet per se mee eens is. Wanneer daarover op een redelijke wijze met de burger gecommuniceerd wordt, zal hij die keuzes veelal

respecteren. Individuele burgers zijn over het algemeen veel redelijker dan in het publieke debat al generaliserend wordt aangenomen. Aan de andere kant leidt deze wijze van benaderen van de burger tot de bloei van burgerschap in onze samenleving. Een klant van een bedrijf kan «met de voeten stemmen» en een televisiekijker kan naar een andere zender wegzappen. Tussen burger en overheid is er – behoudens emigratie – vrijwel onverbreekelijke lotsverbondenheid.

Toen verzoeker na een lange reis uit Doetinchem voor het gesloten loket van de legalisatieafdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken stond, werd hij door de portier vriendelijk opgevangen met een kopje koffie. De portier lichtte niet alleen toe dat het loket gesloten was vanwege een personeelsuitje, maar ook dat het niet reëel is om daar bezwaar tegen te maken. Immers, als je bij de Edah voor een gesloten deur komt, dan kun je ook wel op je kop gaan staan, maar dan kom je er niet in. Verzoeker is het met die vergelijking niet eens, want hij kan uit meerdere supermarkten kiezen, terwijl er voor de legalisatie van documenten maar één adres in het hele land is. Deze zaak spitst zich toe op de vraag of het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich voldoende heeft ingespannen om bekend te maken dat op een gewone doordeweekse dag de afdeling legalisatie gesloten was en de conclusie is dat dat niet zo is. Een andere vraag is of de burger mag verwachten dat de overheid diensten waarvan de burger afhankelijk is, zonder uitzondering op alle gewone dagen van het jaar aanbiedt, personeelsuitje of niet? Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan deze vraag, gelet op de bijzondere positie van de overheid niet anders dan bevestigend beantwoord worden (rapport 2007/173).

1.7 Voorbeeldfunctie Nationale ombudsman

De drie interfaces die de verhouding tussen de burger als mens en de overheid als systeem kunnen versterken – het persoonlijke, het behoorlijke en participatie – zijn ook van toepassing op het werk van de Nationale ombudsman zelf. In die zin vervult het werk van de Nationale ombudsman een voorbeeldfunctie. Voor 2008 geldt het direct persoonlijk contact opnemen met verzoekers als uitgangspunt. In het contact met de ombudsman tot nu toe ervaren burgers dat de ombudsman hen behoorlijk behandelt. En wat participatie betreft: in een vroeg stadium van de klachtbehandeling vindt met verzoeker telefonisch overleg plaats over de aanpak van een zaak en wordt hij op de hoogte gehouden van de vorderingen. Bij meer complexe zaken kan dat in de vorm van een persoonlijk intakegesprek waarin verkend wordt wat verzoeker wil bereiken enerzijds en wat de ombudsman te bieden heeft anderzijds. Deze benadering van klachtbehandeling met de ombudsmethode heeft in 2007 reeds geleid tot grote tevredenheid bij verzoekers: bij een tevredenheidsonderzoek krijgt de ombudsman een 7,7. De behoorlijkheid scoort een 8. Dit terwijl het vertrouwen in de overheid van verzoekers niet hoger scoort dan een 3,8.²⁰ Verder valt op dat de traditionele afdoening van een zaak volgens de wet met een rapport veel lager scoort dan een snelle oplossing via een interventie: het rapport scoort gemiddeld een 5,8, de interventie een 8,1. De hoogste waardering scoort de ombudsman met snelle oplossingen bij financiële problemen, in het bijzonder bij de toeslagen van de Belastingdienst: 8,3 tegenover 7,1 gemiddeld. De contactambtenaren voor de ombudsman bij overheidsinstanties geven eveneens aan tevreden te zijn met het werk en de samenwerking met de Nationale ombudsman. Minder tevreden zijn zij als de ombudsman streng, afstandelijk en dwingend is. Over de duur van de totstandkoming van rapporten (een jaar) zijn zij minder tevreden.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft een bepaalde procedure van klachtbehandeling voor die bestaat uit onderzoek, verslag van bevindingen en een rapport met een beoordeling van de behoorlijkheid van de onderzochte overheidsgedraging. De ombudsman is bij een

²⁰ M.C. Euwema e.a., De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman, in: Werken aan behoorlijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007, p. 235.

ontvankelijk verzoek zelfs verplicht om onderzoek in te stellen. De Awb geeft de ombudsman daarbij ook de nodige (onderzoeks)bevoegdheden. Een juridiserende benadering van de taak van de ombudsman waarbij de wettelijke taakuitoefening centraal staat, sluit meetbaar minder aan bij wat burgers van de ombudsman verwachten. Dat geldt ook voor overheidsinstanties. De wettelijke taakuitoefening moet daarom in het teken staan van dat wat burgers verwachten (en redelijkerwijs kunnen verwachten) en wat zinvol is voor overheidsinstanties. Dit verschil tussen een taakuitoefening uitgaande van de wet en uitgaande van de redelijke verwachtingen van burgers en overheidsinstanties kan ook gekenschetst worden als het verschil tussen een proceduregerichte benadering en een oplossingsgerichte benadering.²¹ Daarom heeft de ombudsman in de loop van de jaren naast het rapport de interventie als methode ontwikkeld. De interventie houdt een op de zaak toegespitste aanpak in, waarbij in overleg met (de contactpersoon van) de overheidsinstantie gezocht wordt naar een oplossing van het probleem dat de burger ervaart op zo kort mogelijke termijn. Dit kan variëren van het snel krijgen van antwoord op een vraag, tot een achterstallige uitkering of toeslag uitbetaald krijgen. In 2007 verschenen 334 rapporten en vonden 2 899 interventies plaats. Bovendien zijn intake en bemiddeling ontwikkeld als onderdeel van de ombudsmethode en worden verzoekers in een vroegtijdig stadium gebeld om te overleggen over de aanpak van hun zaak. Overigens stimuleert de Nationale ombudsman ook informele klachtbehandeling door overheidsinstanties zelf.

Een oplossingsgerichte benadering

Een man, vader van twee kinderen, werd verdacht van de moord op zijn echtgenote die een onnatuurlijke dood was gestorven. Ook nadat de rechter hem had vrijgesproken, bleef deze man ermee zitten hoe hij door de politie en de officier van justitie tijdens het onderzoek als verdachte was aangepakt. Hij had de overtuiging gekregen dat alles op alles was gezet om hem voor de moord op zijn vrouw te laten opdraaien. De vrijspraak was «bij gebrek aan bewijs». Daarom kwam hij met een klacht bij de Nationale ombudsman. Volgens de regels van de Awb kwam hij met zijn klacht te laat (later dan een jaar). Gelet op het bijzondere karakter van de zaak volgde een intakegesprek dat leidde tot de conclusie dat een bemiddelend gesprek met de betrokken officier van justitie en het hoofd van de recherche zinvol zou zijn. Het Openbaar Ministerie en de politie waren bereid om mee te werken. Hoewel dat gesprek moeizaam verliep, berichtte de man later dat dit gesprek uiteindelijk zijn probleem had opgelost en dat hij de zaak nu kon laten rusten.

1.8 Keerzijde van politieke uitgangspunten

Het kabinet Balkenende IV heeft in zijn zesde pijler van het coalitieakkoord het volgende uitgangspunt opgenomen: «Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt. Professionals in de publieke sector zijn degenen die daaraan concreet handen en voeten geven. Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal. Dit alles vraagt een vermindering van «bestuurlijke drukte», een betere bestuurlijke werkwijze en een intensieve dialoog met de samenleving. Geen blauwdrukken van bovenaf, maar zoeken naar draagvlak, open staan voor initiatieven van burgers, streven naar maatwerk en waar mogelijk decentralisatie».

²¹ Zie hiervoor het verslag over 2006: «Regel is regel» is niet genoeg, Den Haag 2007 en www.nationaleombudsman.nl.

Belangrijk is de vraag hoe het kabinet dit wil realiseren. Dit kabinetsprogramma volgt op initiatieven als «Andere overheid» onder vorige kabinetten, waarbij goede aanzetten zijn gegeven om de verhouding

burger-overheid te versterken. Ook veel afzonderlijke overheidsinstanties nemen initiatieven in deze richting.

In de nota «Vernieuwing Rijksdienst» staat – voortbouwend op de nota's «De verkokering voorbij» en «In dienst van het Rijk» – een eerste uitwerking van een aantal concrete plannen. Deze vernieuwing staat slechts indirect in het teken van de verbetering van de verhouding tussen overheid en burger en heeft een sterk kwantitatieve inslag: inkrimping. De doelstellingen betreffen het realiseren van een rijksdienst die: «snel, adequaat en ontkokerd reageert op nieuwe maatschappelijke uitdagingen; minder (complexe) regels en administratieve lasten produceert; beleid maakt dat uitvoerbaar is en beleid afschaft dat uitgewerkt is; resultaten laat zien en optreedt waar het nodig is; op professionele wijze diensten of op andere wijze taken uitvoert en optreedt zonder aanzien des persoons; efficiënt en competent werkt en geen geld verspilt en een goede werkgever is voor ambitieuze, competente, integere en loyale ambtenaren».²²

Het is jammer dat de verbetering van de relatie met de burger niet centraal staat.²³ De idee lijkt te overheersen dat betere bedrijfsvoering bij de overheid de burgers meer tevreden zal stellen. De eerste stap betrof de opdracht aan de ministeries om plannen ter afslanking van hun ambtelijke staf op te stellen. Het risico daarbij is dat de doelstelling van de afslanking een doel op zich wordt en dat de afslanking ook een excuus wordt voor problemen die de burger juist met overheidsinstanties ervaart: er is minder capaciteit, dus minder tijd en aandacht. Daar staat tegenover dat volgens de nota in het verlengde van de aanpak van de administratieve lastenverlichting de tien meest gevoelde knelpunten voor burgers opgelost moeten worden, waaronder «verkorting wachttijden door afhandeling via internet; alle inkomensafhankelijke regelingen op de Persoonlijke Internetpagina; mediation en minimaal een 7 voor dienstverlening van Rijk en gemeenten».

Deels gaat het om «harde» punten zoals informatisering, deels om «zachte» punten zoals mediation en minimaal een 7 voor dienstverlening. Het is niet duidelijk hoe de overheid die «7» denkt te realiseren. Het lijkt raadzaam om bij het streven naar deze mate van tevredenheid van de burger de hiervoor genoemde punten voor goede dienstverlening, het persoonlijke, het behoorlijke en participatie als uitgangspunt te kiezen. De toepassing van mediation en het minder juridiserend aanpakken van bezwaar- en beroepsprocedures sluit daarbij aan in die zin dat in de mediationaanpak bij uitstek het persoonlijke, het behoorlijke en participatie besloten liggen. Het is daarom gelukkig dat de verdere invoering van mediation bij de overheid onderdeel van het vernieuwingsprogramma vormt.

Bedrijfsmatig werken: efficiency centraal in plaats van burger

De nota «Vernieuwing Rijksdienst» stelt de vergroting van de efficiency voorop. Moet de overheid daarom bedrijfsmatiger gaan werken? Op zich is bedrijfsmatig werken niet onjuist. In veel gevallen draagt het bij aan een meer efficiënte bedrijfsvoering. Het lijkt onontkoombaar om wanneer de markt zijn werk niet kan doen, vormen van concurrentie voor de overheid te organiseren, zoals het formuleren van targets en de betrokken overheidsdiensten er hard op af te rekenen.

Het probleem van de overheid is eenvoudig te schetsen, maar moeilijker op te lossen.²⁴ De overheid is geen commercieel bedrijf dat via concurrentie de «zweep van de markt» kent. De marktwerking vormt voor het bedrijfsleven naar het vaak schijnt een als vanzelf werkend mechanisme waardoor de taken op een efficiënte en klantvriendelijke manier vervuld worden. Op dit simpele beeld valt wel af te dingen. Winstmaximalisatie kan gediend zijn met de inrichting van door klanten verfoeide callcenters en menig bedrijf is voor de klant moeilijk bereikbaar. Het dienen van de

²² Nota Vernieuwing Rijksdienst, p. 6.

²³ Zie ook de kanttekeningen van H.D. Tjeenk Willink in zijn advies over de functies van adviesorganen van 30 november 2007 aan de Tweede Kamer.

²⁴ D. Bok, *The Trouble with Government*, Harvard University Press 2002.

klant maskeert vaak dat klanten geëxploiteerd worden in het belang van het winststreven. De toegevoegde waarde van de marktwerking is vaak niet een aanbod tegen de laagst mogelijke prijs maar tegen de prijs die de klant nog net bereid is om te betalen. Marktpartijen hoeven daarvoor meestal geen kartelafspraken te maken, vaker ontstaan onderling afgestemde feitelijke gedragingen.²⁵ De prijs die gevraagd wordt blijft vaak vele malen hoger dan de kostprijs. Overheidstoezicht op de markt is daarom noodzakelijk, maar dit toezicht vormt maar ten dele een oplossing voor de meer perverse kanten van de marktwerking. Toch kan over het geheel genomen gezegd worden dat het bedrijfsleven dankzij marktwerking alerter reageert, de kosten weet te beheersen en de klanten goed weet te bedienen. Daarbij moet ingecalculeerd worden dat onderdeel van de marktwerking is dat bedrijven het leven kunnen laten, iets wat de overheid zich niet kan permitteren.

De verleiding is groot voor de overheid om met privatisering, met «vermarkting» van overheidstaken en met het organiseren van interne concurrentie binnen de eigen organisatie het marktmechanisme binnen te halen. Veel overheidstaken lijken zich hiervoor te lenen en in de afgelopen jaren is daar ervaring mee opgedaan. Zelfs gevoelige onderwerpen als de inzet van het leger (private ondersteuning van onze troepen in Afghanistan) en thuiszorg (Wet maatschappelijke ondersteuning) blijken zich in deze tijd voor «vermarkting» te lenen.²⁶ Ook het gebruik van prestatiecontracten waarbij de opdrachtgevende overheid zich als partij gaat opstellen kan leiden tot prikkels. Baten-lastendiensten bij de overheid kunnen al concurrerend elkaars taken over gaan nemen.

Vanuit het perspectief van de burger is het de vraag in hoeverre het binnenhalen van vormen van marktwerking en daarbij horende prikkels steeds bijdraagt aan grotere tevredenheid. Bovendien valt te bestrijden dat «klanttevredenheid» op de lange termijn een oriëntatiepunt voor de overheid kan zijn. Het gaat in de verhouding burger-overheid immers niet om klanttevredenheid, maar om burgerschap. De burger is geen klant van de overheid, de burger is deelgenoot in de belangengemeenschap waarvoor de overheid essentieel en onmisbaar is. Voor burgerschap is klanttevredenheid niet maatgevend. De burger wil kunnen vertrouwen op de rechtvaardige werking van de overheid en dat is iets anders dan marktwerking.

Hardere verhoudingen tussen burger en overheid

De maatschappelijke verhoudingen verhardten. Indicator voor de Nationale ombudsman vormen de ontwikkelingen in de verhouding tussen de politie en de burger. Dit is maatschappelijk gezien een gevoelige relatie omdat de politie eenzijdig geweld mag toepassen als dat nodig is. Onderzoek wijst uit dat in de afgelopen 25 jaar de verhoudingen tussen de politie en de burger scherper zijn komen te liggen. Burgers staan vanwege individualisering en grotere mondigheid vaker op hun strepen en kunnen daarbij kortaangebonden zijn. Onderzoek van de ombudsman wijst echter uit dat er ook van de kant van de politie minder geduld is. Waar vroeger de burger de kans kreeg om zijn verhaal te doen, zal de agent nu eerder onverbiddelijk zijn. Handhaving heeft meer nadruk gekregen. Voeg daaraan toe het prestatiecontract: de politie kreeg als harde target het schrijven van een minimum aantal bekeuringen. Met die opdracht in het achterhoofd heeft het weinig zin om het verhaal van de burger aan te horen. Politieambtenaren zijn zelf vaak ook niet gelukkig met deze ontwikkeling. Het gedrag van zowel de politie als de burger is in de afgelopen jaren steeds meer van elkaar gaan afwijken. Dit verschil is het resultaat van beïnvloeding over en weer. De burger laat zich niet meer alles zeggen en stelt hogere eisen aan de professionaliteit van de politie. De politie wil daadkrachtig optreden en neemt daarom eerder een autoritaire of dominante houding aan. De politie gebruikt eerder verbaal en fysiek geweld tegen de burger. Dit werkt weer averechts en de burger

²⁵ Dit alles is bekend uit het Europese kartelrecht.

²⁶ Deze onderwerpen zijn opmerkelijk omdat Bok, in zijn boek *The Trouble with Government* vanuit het perspectief van de Verenigde Staten juist deze onderwerpen aanwijst als ongeschikt voor competitie en marktwerking, p. 222–244.

van zijn kant wordt bozer. Het gedrag over en weer werkt escalerend en de politie slaagt er minder in om vanuit professioneel handelen te de-escaleren.²⁷ Toch zou hier de nadruk op moeten liggen. Tegelijkertijd mag de burger het signaal krijgen dat hij de bijzondere positie van de politie en andere professionals moet accepteren. Daarbij speelt echter ook het beleidskader een rol. Het signaal van de politie eind 2007 dat de simpele opdracht om een minimum aantal bonnen te schrijven in de weg staat aan goed optreden tegenover de burger is belangrijk. Overigens vraagt de invloed van alcohol bij geweldsincidenten bijzondere aandacht. De toename van het alcoholgebruik leidt meer en meer tot incidenten, waarbij de burger zodanig ontremd is dat hij de politie tot krachtig optreden noopt, zeker wanneer de politie of andere hulpverleners zelf doelwit van geweld worden.

Een man die dertig jaar huisarts is geweest in een agrarische gemeente signaleert bij de Nationale ombudsman het volgende.

«Weet u waar ik mee zit? De verhoudingen tussen de overheid en de burger worden zo hard. De laatste jaren zie ik dat de overheid allemaal maatregelen neemt en nauwelijks oog heeft of begrip heeft voor de gevolgen voor de mensen die het aangaat. Ik zie dat mensen die als agrariër werken in de klem komen te zitten. Verschillende hebben suïcide gepleegd omdat ze het niet meer zagen zitten. Die feiten komen niet naar buiten, maar ze zijn wel van belang. De overheid plaatst alles in een negatieve sleutel. Als er subsidies komen voor natuurbeheer dan wordt dat als een boetestelsel ingericht, zodat de boeren massaal weer uitstappen. Wat ik mis, is een beetje inlevingsvermogen bij de overheid: laat ze eens gaan kijken en laat ze eens met de mensen gaan praten.»

Er zijn in 2007 meer voorbeelden te vinden van verhardende verhoudingen. De gemeente Amersfoort en inmiddels ook Vlaardingse kiezen voor een harde aanpak van uitgaansgeweld in het weekend. Het met een mediacampagne gepresenteerde «weekendarrangement» is gericht op het zo onaangenaam mogelijk maken van het verblijf in de politiecel. De strafrechtelijke mogelijkheden worden maximaal benut om het verblijf te rekken tot en met de maandagochtend, zodat degene die naar zijn werk zou moeten daar hinder van ondervindt. Het strafrechtelijk ophouden blijkt een strafdoel op zich te worden, waarbij de strafrechter gepasseerd wordt. In 2007 zijn klachten ontvangen van supporters die samen met 800 anderen bij de wedstrijd Feyenoord-Ajax werden aangehouden. Geklaagd wordt over de vernederende bejegening omdat een man, zonder supportersgeweld te hebben getoond, zes uur geboeid in een bus zat. Een medeslachtoffer bevrijdde hem van zijn security strips zodat hij in de hoek van de bus zijn plas kon doen. In Rotterdam werd een man aangehouden die zijn mening uitte over president Bush met een bord «Bush terrorist». Hij werd een nacht vastgehouden met als enige doel om zijn meningsuiting te doen eindigen. Bij voorbaat was duidelijk dat het niet tot strafvervolgung kon komen. De politie paste censuur toe en trad intimiderend op tegenover een burger die zich politiek betrokken toont. Medio januari 2008 werden door de politie in Amsterdam op gelijke wijze demonstranten tegen Wilders van de straat geveegd terwijl er later geen vervolging werd ingesteld.

²⁷ G. van den Brink en G. van Os, Tweezijdige behoorlijkheid, in: Werken aan behoorlijkheid, Boom Juridische uitgever, Den Haag 2007, p. 149 e.v.

Een man ging tijdens een opstootje in Den Haag uit nieuwsgierigheid kijken. Een politieambtenaar vorderde van hem afstand te nemen en zich te verwijderen. Toen hij dat niet deed werd hij aangehouden. Daartoe werd hij door twee agenten vastgehouden. Een derde agent gaf hem vervolgens een stomp in het gezicht en de man liep een gebroken jukbeen op. Er was geen onoverzichtelijke situatie en de twee collega's hadden geen oproep om assistentie gedaan. Een vuistslag in het gezicht kan ernstig letsel tot gevolg hebben. Daarom is het geven van zo'n vuistslag slechts in uitzonderlijke situaties aanvaardbaar te achten. In dit geval oordeelt de ombudsman dat er sprake is van inbreuk op de onaantastbaarheid van het menselijke lichaam (rapport 2007/196).

Een beleid van zero tolerance rechtvaardigt geen onnodige verruiming in het politie-optreden en evenmin sanctionerend optreden zonder tussenkomst van de rechter.

Ethos bij privatisering

De verhoudingen kunnen echter nog scherper komen te liggen wanneer de overheid controletaken zoals de politie die uitvoert, privatiseert. Als voorbeeld geldt het veiligheidsonderzoek van reizigers op Schiphol. De Koninklijke Marechaussee heeft hiervoor een bedrijf ingehuurd. Klachten wijzen uit dat er kennelijk een andere standaard voor professioneel handelen geldt bij de overheid en privaat ingehuurd beveiligingspersoneel.

Een Nederlandse vrouw die naar Portugal reisde, werd op Schiphol bij een veiligheidscontrole ruw gefouilleerd. Zonder uitleg graaide een medewerkster van het beveiligingsbedrijf in haar bh en werd zij in haar kruis getast. Zonder dat zij vertelde dat het fouilleren afgelopen was, liep de beveiliging vervolgens weg (rapport 2007/258).²⁸

De overheid heeft onvoldoende greep op dit achteloze machtsvertoon, want niet is vastgelegd welke private medewerkster dit gedrag vertoonde. Bij de klachtbehandeling liet de Koninklijke Marechaussee het afweten; omdat de naam van deze medewerkster niet bekend was, viel ook niet vast te stellen of dit gedrag had plaatsgevonden. Zo laat de overheid de burger in vernedering achter.

Een KLM-medewerker had het gevoel dat een medewerkster van het beveiligingsbedrijf hem op niet-professionele gronden eruit had gepakt om gefouilleerd te worden en vroeg om legitimatie. Die werd geweigerd en ook de chef vond legitimatie niet noodzakelijk. Vervolgens vond van de kant van het beveiligingsbedrijf een eenzijdige escalatie plaats: niemand werd meer doorgelaten en er werd een lange wachtrij gecreëerd waardoor het vertrek van vliegtuigen in gevaar kwam (rapport 2007/280).

Hier tekent zich af dat de uitoefening van overheidsmacht om een professioneel ethos vraagt en dat in private verhoudingen dat ethos niet altijd aanwezig is: macht is macht en die kan zomaar gebruikt (en misbruikt) worden. Van de overheid die de opdracht aan het private bedrijf gegeven heeft, wordt grote alertheid gevraagd: waarop wordt het bedrijf afgerekend? De laagste kosten per controle? En hoe gaat de overheid om met het klachtrecht als een taak privaat ingehuurd wordt? Maar zelfs als de overheid een bepaalde taak onderbrengt bij een afzonderlijk bedrijfsonderdeel van de eigen organisatie kan de taakuitoefening teveel bepaald worden door «het bedrijfsmatige».

²⁸ Op dit rapport heeft de Nationale ombudsman veel reacties van andere reizigers ontvangen.

Een meisje werd door de politie in het kader van een uithuisplaatsing om tien uur 's ochtends van huis gehaald. Vervolgens moest zij tot zeven uur 's avonds op het politiebureau wachten op vervoer door de Dienst Vervoer & Ondersteuning van het Ministerie van Justitie (DV&O). Het was inmiddels zo laat toen zij bij de jeugdinrichting afgeleverd werd dat zij niet in de groep geplaatst werd, maar de eerste nacht in een cel terecht kwam. Een wat onmenselijk welkom als het om het leggen van goed contact gaat (rapport 2007/103).

Een ander meisje dat met een civielrechtelijke machtiging in een jeugdinrichting verbleef werd voor een zitting bij de rechtbank vervoerd door de DV&O. Onderweg zat het meisje in het busje naast een gedetineerde vrouw die haar uitvoerig vertelde hoe zij haar man had vermoord en wat ze met zijn lichaam had gedaan. Er was onvoldoende toezicht tijdens het transport (hetgeen de transportgeleiders niet werd verweten omdat het niet mogelijk was goed toezicht te houden) en bovendien mogen kinderen niet met volwassena's vervoerd worden. Het was natuurlijk wel efficiënt om beiden tegelijk in één reisschema te plaatsen (rapport 2007/101).

Wmo als voorbeeld

De verantwoordelijkheid van de overheid voor het in goede banen leiden van de verhouding tussen de burger en private aanbieders bij het afstoten van taken is vaak niet duidelijk bepaald. Een voorbeeld vormt de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), waarbij de thuiszorg is overgedragen aan gemeenten die die zorg aanbesteden met als filosofie dat het zo efficiënter wordt. De klacht die nu vaak gehoord wordt is dat huishoudelijke hulp weliswaar door ieder willekeurig schoonmaakbedrijf gegeven kan worden, maar dat de menselijke verhoudingen die vaak in thuiszorgsituaties een belangrijke rol spelen, geen aandacht meer krijgen. De bedrijfsmatige aanpak houdt weinig rekening met de vertrouwensrelatie die was opgebouwd tussen mensen die van thuiszorg afhankelijk waren en de thuishulpen – in de regel toegewijde professionals die het werk dankbaar vinden juist vanwege de persoonlijke contacten. In de nieuwe aanbestedingsverhoudingen worden traditionele zorgaanbieders gepasseerd door schoonmaakbedrijven, vooral wanneer gemeenten eenzijdig de nadruk leggen op lage prijzen. De oorspronkelijke aanbieders moeten personeel ontslaan of gaan failliet. De thuishulpen krijgen geen contracten meer, maar worden veelal tegen hun wil in de rol van alphahulp geduwd. Deels gaat het om overgangsproblemen, maar de burger die afhankelijk is van zorg zit er nu maar mooi mee. Een belangrijke vraag vormt ook welk beeld de regelgevende en organiserende overheid heeft van de burger waar het om gaat. Hoe mondig moeten mensen zijn om hun huishulp rond te kunnen krijgen? En hoeveel tijd zijn familieleden rondom hulpbehoevenden kwijt om alles goed geregeld te krijgen?²⁹

Op de achtergrond speelt de indicatiestelling in de thuiszorg, hier waren forse achterstanden ontstaan. Lukt het om die indicatiestellingen en de geschillen die daarover kunnen ontstaan tijdig op te lossen? De samenwerking tussen het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en het College voor zorgverzekeringen (CVZ) was niet ideaal, reden waarom er achterstanden ontstonden. Mensen die recht op zorg hadden, kregen dat zo laat te horen dat de periode waarvoor de zorg toegekend werd, inmiddels verstreken was. De uiteindelijke toekenning van de zorg werd per omgaande weer ingetrokken. De vraag of de mensen die zo behandeld werden iets te horen kregen om deze ongerijmde gebeurtenissen enigszins te rijmen werd door CIZ en CVZ en het Ministerie van VWS niet beantwoord en deze overheden verwezen naar elkaar voor de verantwoordelijkheid. Daarom heeft de ombudsman het voortouw genomen bij het vinden van een passend antwoord.

²⁹ A.F.M. Brenninkmeijer in NJB Vooraf, nr. 4, 25 januari 2008.

Reactie overheid: «Het zijn maar incidenten»

Te vaak reageert de overheid – de betrokken overheidsinstantie – op kritiek naar aanleiding van een bepaalde situatie met «het zijn maar incidenten». Deze dooddoener wijst enerzijds op onverschilligheid die de overheid een onaantrekkelijk aanzien bezorgt. Anderzijds wijst het op defensief gedrag waardoor leren moeilijk wordt.³⁰ Vanuit de Tweede Kamer is vaak ruim aandacht voor incidenten, waardoor politieke druk ontstaat om met regelgeving of nieuw beleid toe te geven aan de waan van de dag. En het is natuurlijk zo dat in de media te vaak individuele gevallen en incidenten te breed uitgemeten worden en dat daardoor de indruk ontstaat dat het incident de regel is. Dit vormt echter geen excuus om wanneer het misgaat niet te kijken wat ervan geleerd kan worden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in de rapporten «Bewijzen van goede dienstverlening» en «de Lerende overheid» uit 2004 en 2006 de basis gelegd voor de benadering van de overheid als lerende overheid. De ombudsman ziet het als zijn taak om waar mogelijk bij te dragen aan het lerende vermogen van de overheid. Daarvoor is het niet genoeg dat de ombudsman onderzoek instelt naar aanleiding van individuele klachten. Vaak blijkt dat burgers meer gediend zijn met een snelle oplossing voor hun concrete probleem en niet zitten te wachten op een vaak intensief en tijdrovend onderzoek. Burgers willen vaak «incidenteel» geholpen worden. Naast de vele telefonische hulpvragen (23 971) en 334 rapporten, vindt de ombudsman in 2 899 gevallen een oplossing via een interventie bij de betrokken overheidsinstantie. Individuele klachten kunnen een indicatie zijn voor achterliggende problemen, die om meer structurele aandacht vragen. De ervaring leert dat achter een individuele klacht vele problemen van burgers schuilen die niet tot een klacht leiden. Een voorbeeld vormt de Belastingdienst. Op 55 miljoen beslissingen zijn er 2% bezwaarschriften en klachten, die hoofdzakelijk door de Belastingdienst zelf worden afgedaan, maar ondertussen gaat het om een aantal van ruim een miljoen. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst uit dat 25% van de respondenten in het verleden met een of meer fouten bij het bepalen van de hoogte van de aanslag geconfronteerd is en 20% kreeg een verkeerd bedrag overgemaakt of voelde zich onaangenaam behandeld aan loket of telefoon.³¹ De problemen rond de toeslagen werken in deze cijfers nog nauwelijks door. Het aantal klachten bij de ombudsman over de Belastingdienst bedraagt 3 283, waarvan het merendeel betrekking heeft op toeslagen. De ombudsman heeft eerder gesignaleerd dat de snelle invoering van de toeslagen en de problemen met de ICT bij de Belastingdienst een verklaring voor de problemen zijn. Een aandachtspunt vormt echter de vraag of de Belastingdienst zich voldoende inzet om klachten en problemen die onvermijdelijk ontstaan op te lossen. Wat opvalt is dat de Belastingdienst – voor zover mogelijk – met generieke maatregelen problemen aanpakt (bijvoorbeeld met voorschotbetalingen), maar generieke maatregelen scheppen ook weer generieke problemen, zoals terugvorderingen. Voor individuele problemen ontbreekt veelal de capaciteit, omdat het om zulke grote aantallen gaat. Dat vormt in de visie van de ombudsman het meer structurele probleem achter de incidenten: onvoldoende aandacht voor de mensen die met de Belastingdienst in de problemen komen. Hetzelfde geldt voor de keuze van de Belastingdienst om hoofdzakelijk uit bezuinigingsoverwegingen de belastingdiskette al voor 2007 af te schaffen, terwijl duizenden mensen daar nog gebruik van zouden hebben willen maken. Niet iedereen heeft nu eenmaal een moderne computer en een ADSL-aansluiting.

³⁰ P.L. Meurs, Leren van de Nationale ombudsman, in: Werken aan behoorlijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007, p. 17 e.v. en S. Stuiveling, Hardop denken, Van Slingelandt lezing 2007.

³¹ P. Schnabel, Andere kijk op de overheid, in: Werken aan behoorlijkheid, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007, p. 175 en Sociaal en Cultureel Planbureau, De Sociale Staat van Nederland, Den Haag 2007.

1.9 Klopt het systeem?

Niet alleen individuele klachten wijzen op situaties bij overheidsinstanties die verbeterd moeten worden. Er kunnen ook systeemfouten problematisch zijn, zonder dat er veel klachten komen, of de klachten richten zich niet tot een bepaalde overheidsinstantie. Twee onderzoeken op eigen initiatief in 2007 wezen uit dat het verweer van de betrokken overheidsinstanties «het zijn maar incidenten» geen hout sneed. Het betrof het onderzoek naar de ontslagprocedure van het Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) en de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten in asielprocedures.

De CWI-ontslagprocedure oogst al decennialang kritiek vanuit de rechtspraktijk en de rechtswetenschap. De kritiek richt zich op het gebrek aan rechtstatelijke waarborgen in de procedure: is het wel een eerlijke procedure? En gaat het er wel eerlijk aan toe? Als er al klachten van werknemers of werkgevers zijn dan gaan de problemen over systeemfouten waarvan de gevolgen voor deze groepen moeilijk of niet zichtbaar zijn. Het vertrouwen in de correctheid van de procedure is echter ook niet groot. Onderzoek wees uit dat er een fors aantal rechtstatelijke gebreken waren in de procedure en dat die gebreken met name in het nadeel van de werknemers uitpakken. De reactie van het CWI was – vrij voorspelbaar – dat er weinig klachten zijn. De vakbeweging en de werkgevers sloten zich hierbij aan. Deze reacties maskeren de geringe bereidheid om op een grondige wijze de kwaliteit van de ontslagprocedure te toetsen. Kenmerkend is dat het CWI eerdere aanbevelingen van de ombudsman niet opgevolgd heeft, bijvoorbeeld de aanbeveling om de namen van de leden van de ontslagcommissie bekend te maken, een rechtstatelijke waarborg die algemeen geaccepteerd is, behalve in het CWI-ontslagrecht. Ook nu is het probleem met de CWI-ontslagprocedure dat er op een aantal punten elementaire rechtswaarborgen geschonden worden.

Ook de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten is voorwerp van langdurige en brede kritiek vanuit de rechtspraktijk en de rechtswetenschap. Onderzoek op eigen initiatief naar het systeem van totstandkoming en procedureel gebruik van individuele ambtsberichten wees uit dat er inderdaad problemen zijn met de eerlijkheid van de asielprocedure. Ook hier gaat het om een gebrek aan rechtstatelijke waarborgen. De reacties van de Ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken legden de nadruk op het geringe aantal gevallen waarin in een asielprocedure een ambtsbericht wordt aangevraagd (in minder dan 3% van alle gevallen) en suggereerden daarmee dat het probleem niet zo groot is. Aangezien het echter om een gebrek aan rechtstatelijke waarborgen van het systeem gaat doet de frequentie er niet toe. Eén fout is er al een teveel. Noodzakelijk is dat het systeem waarin ambtsberichten tot stand komen en gebruikt worden, in overeenstemming wordt gebracht met fundamentele rechtstatelijke eisen, vooral ook omdat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State deze ambtsberichten aanmerkt als «deskundigenberichten», die naar deze kwalificatie aan de hoogste eisen van betrouwbaarheid moeten voldoen.

Een positief voorbeeld betreft de opstelling van de dienst Domeinen Roerende zaken van het Ministerie van Financiën waar een onderzoek is verricht naar de taxatie van in beslag genomen auto's. Het onderzoek wees uit dat de taxatie van auto's op nattevingerwerk berustte. Al tijdens het onderzoek heeft Domeinen verschillende verbeteringen aangebracht en het rapport werd als een aanleiding gezien om de taxatieprocedures te versterken en de betrokken taxateurs aan de hand van de nieuwe inzichten intensief te scholen.

Op de overheid als bureaucratisch systeem is makkelijk kritiek mogelijk. Die kritiek is ook mogelijk op het functioneren van spelers op de commerciële markt.³² Het verschil is echter dat de overheid open is en dat er veel publieke en politieke aandacht is voor het functioneren van de overheid. Die aandacht is terecht, omdat de overheid de belangengemeenschap is met de hoogste maatschappelijke waarde. De overheid kan en mag daarom niet een-op-een vergeleken worden met een bedrijf dat in de markt functioneert. De vraag is op welke wijze de overheid voldoende prikkels ontvangt om dienstbaar te functioneren ten opzichte van de burger. De politieke aansturing en de politieke controle van de vertegenwoordigende organen schiet op dit punt tekort. Bij het zoeken van prikkels moet gedacht worden aan terugkoppelingssystemen, zoals voor het bedrijfsleven het marktbeginnsel, marktpositie en winstcijfers bestaan. Voor de overheid werken deze systemen niet. Voor de overheid kan terugkoppeling echter verkregen worden door systematisch inhoud te geven aan de drie interfaces die hiervoor besproken zijn. Er zijn overheidsinstanties die daar in de praktijk al goede ervaringen mee hebben opgedaan. Naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de wijze waarop de ministeries met burgerbrieven omgaan³³ hebben de ministeries een «Interdepartementaal Actieplan Burgerbrieven» opgesteld. Dat plan heeft concreet geresulteerd in de «Menukaart Bezwaarschriften» die in april 2007 is verschenen.³⁴ In deze menukaart zijn de goede praktijkervaringen van verschillende ministeries en overheidsinstanties gebundeld. Ook het overleg van secretarissen-generaal, het SGO, heeft zijn waardering uitgesproken over de menukaart en heeft ingestemd met de aanbevelingen. Onderdeel van de menukaart is het voorkomen van bezwaarschriften door in een vroeg stadium al contact op te nemen met de betrokken doelgroep. Er is zowel in de rechtspraak als bij verschillende overheden ruime ervaring opgedaan met de inzet van mediation en van mediation afgeleide technieken. Mediation blijkt als methode van conflictoplossing in het openbaar bestuur goed toepasbaar.³⁵ In plaats van een op de Awb gebaseerde proceduregerichte aanpak van klachten, bezwaren en beroepen bij de rechter kan met mediation voor een meer oplossingsgerichte aanpak gekozen worden. Daarbij is het van belang dat de juridische focus op «geschillen» die als vanzelf tot «procedures» leiden, gewijzigd wordt in een focus op oplossing van de problemen en conflicten die burgers ervaren. Het succes van deze aanpak blijkt uit de volgende kerncijfers. Als in een vroeg stadium na een klacht of bezwaar persoonlijk contact met een burger wordt opgenomen dan kan 40% van de klachten of bezwaren informeel opgelost worden. Burgers waarderen deze benadering sterk. Als mediation wordt toegepast bij de overheid dan blijkt in 60% van de zaken een oplossing gevonden te kunnen worden.

1.11 **Conclusie**

De burger verwacht geen gouden bergen van de overheid. De uitkomst van politieke en bestuurlijke afwegingen zijn voor burgers veelal wel aanvaardbaar, ook al kost dat soms moeite. Belangrijk is dat de burger vertrouwen heeft in de overheid. Dat vertrouwen kan naar blijkt erg schommelen en zwak vertrouwen vormt politiek gezien een riskante factor. De risico's kunnen beperkt worden wanneer de burger op de goede manier benaderd wordt. Niet als klant en niet door overheidsinstanties die de tucht van de markt als motto hebben. Het eenzijdig benadrukken van marktwerking bij de overheid en het al te bedrijfsmatig werken werkt juist afschrikwekkend voor de burger. De overheid vormt immers een belangrijke tegenhanger van het bedrijfsleven. De overheid is een buitengewoon complexe organisatie, die juist zijn

³² A. de Geus, *De levende onderneming, Over leven en leren in een turbulente omgeving*, Scriptum management, 2007.

³³ Rapporten 2003/325 en 2005/250.

³⁴ www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/good-governance/menukaart

³⁵ D. Allewijn, *Met de overheid aan tafel*, Sdu Uitgevers, Den Haag 2007.

bijzondere maatschappelijke waarde ontleent aan de samenhang tussen de delen. Het huis van Thorbecke vormt geen warenhuis voor de burger als klant, maar een constitutioneel thuis voor betrokken burgers. De overheid vervreemdt zich van de burger met het zich opsplitsen en op afstand plaatsen van taken, met het vermarkten van diensten en een eenzijdige overgave aan de bedrijfsmatige rationaliteit. Voor de burger is de herkenbaarheid van de overheid als overheid essentieel omdat de overheid de meest bepalende factor is voor de identiteit van de Nederlandse samenleving.

De burger verwacht geen gouden bergen van de overheid, maar de burger wil wel op een eerlijke en respectvolle wijze behandeld worden. Uit de dagelijkse praktijk heeft de Nationale ombudsman drie manieren afgeleid die ertoe bijdragen om dat te realiseren. Als het erop aan komt een meer persoonlijke benadering waardoor juridische procedures voorkomen kunnen worden. Een behandeling overeenkomstig de behoorlijkheidsnormen zoals die in het openbaar bestuur breed aanvaard zijn, draagt bij aan respect maar ook aan betrokkenheid. Zorgen dat de burger begrijpt wat er gebeurt, goed geïnformeerd is en een eerlijke afweging heeft ervaren. De betrokkenheid kan verder versterkt worden via actieve participatie van de burger in de publieke zaak. Het is jammer dat Nederland een lange traditie kent van rokerige zaaltjes waar veel burgers zich niet thuis voelen. Veel burgers geven aan dat ze betrokken willen worden bij de publieke zaak, maar ze worden geen lid van een politieke partij. In plaats van partijen komen in deze tijd «bewegingen» op en individuele politici proberen burgers aan zich te binden. Deze vormen van identificatie leren dat er iets aan de hand is in Nederland met de verhouding tussen burger en overheid. De overheid kan op deze ontwikkeling inspelen door van participatie serieus werk te maken. Dat leidt niet alleen tot aanvaarding van beleid, maar ook tot beter beleid. In onze hoogontwikkelde samenleving geldt een simpele waarheid: zestien miljoen Nederlanders weten méér dan 150 Kamerleden en een dertigtal bewindspersonen. Laat staan dat die ene krachtige leider waar soms om geroepen wordt meer zou weten dan de rest van Nederland. Sterk leiderschap propageren staat gelijk aan het propageren van de tunnelvisie van die ene leider en dat is – dat leert ons de geschiedenis – niet verstandig. Een wijs leider weet juist de burger tot actieve participatie te verleiden.

Het persoonlijke, het behoorlijke en participatie. Het lijkt een eenvoudige formule. In de dagelijkse praktijk van ons openbaar bestuur blijkt echter dat het een zware opgave is om in onze complexe overheidsorganisatie hieraan vorm te geven. De nota «Vernieuwing Rijksdienst» geeft enkele goede aanzetten. Wat nog moet blijken is of de vernieuwing in het teken zal staan van verdieping van de relatie overheid-burger, of dat kwantitatieve normen, de bezuinigingen voorop, targets en andere bedrijfsmatige uitgangspunten de aandacht afleiden van waar het in de moderne samenleving om gaat. De waardevolle verbinding tussen een verantwoordende overheid en vitaal burgerschap.

Het verzilveren van burgerschap is mogelijk met een persoonlijke en behoorlijke benadering en door actieve betrokkenheid van burgers met participatie te bevorderen. Op die manier is de burger niet alleen tevreden over de overheid, maar kan ook het vertrouwen groeien. Voor de overheid vormen betrokken burgers het belangrijkste kapitaal. Dat kapitaal moet in de dagelijkse bestuurspraktijk verzilverd worden. Daarbij is de Nationale ombudsman een betrouwbare partner voor zowel de burger als de overheid.

2 ONS BEELD VAN OVERHEIDSINSTELLINGEN

De Nationale ombudsman heeft als missie burgers te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. Aan deze missie wordt gewerkt met het behandelen van klachten, het doen van onderzoek uit eigen beweging en het ontwikkelen en leveren van kennis op het terrein van de ombudsprofessie. Een effectief samenspel met overheidsinstanties is hierbij van groot belang: voor een snelle levering van gevraagde informatie, bereidheid tot deelname aan een interventie om een oplossing te realiseren voor het probleem waar de burger mee kampt en serieuze aandacht voor de aanbevelingen die uit de onderzoeken voortvloeien.

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de onderzoeken uit eigen beweging die in 2007 zijn gepubliceerd (zie paragraaf 2.1). In de rest van het hoofdstuk wordt aan de hand van de instroom van klachten in 2007 een beeld geschetst van verschillende overheidsinstellingen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een set indicatoren die in paragraaf 2.2 wordt toegelicht.

2.1 Onderzoek uit eigen beweging

De Nationale ombudsman zet onderzoek uit eigen beweging in om structurele problemen in het openbaar bestuur bloot te leggen en bij te dragen aan de verbetering ervan, onder meer door het doen van aanbevelingen.

In 2007 zijn de volgende onderzoeken gepubliceerd.

Burgerbrieven gemeenten – Hebt u even?

Onderzoek naar de tijdigheid van de reacties van gemeenten op verschillende categorieën brieven van burgers, en de informatieverstrekking daarover aan de betrokkenen. (rapport 2007/015, 20 januari 2007)

Transparantie in presentaties – Over de presentatie van uitgeprocedeerde asielzoekers aan buitenlandse vertegenwoordigers

Onderzoek naar de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) uitgeprocedeerde asielzoekers presenteerde aan vertegenwoordigers van de landen van herkomst teneinde de asielzoekers te kunnen uitzetten. (rapport 2007/040, 27 februari 2007)

Bewijs maar wie je bent – De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de IND

Onderzoek naar de vraag waarom de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie weigerde om bepaalde groepen rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet beschikten over een paspoort, een identiteitsdocument te verstrekken, als gevolg waarvan zij onder meer niet konden voldoen aan de identificatieplicht. (rapport 2007/060, 28 maart 2007)

Gelijke kansen bij het politiekorps Gelderland Midden? Onderzoek naar klachten van (ex-)medewerkers

Onderzoek naar aanleiding van klachten dat de etnische afkomst een doorslaggevende rol had gespeeld bij problemen rond de loopbaan van (ex-)medewerkers van dit korps. (rapport 2007/080, 8 mei 2007)

Scanapparaat Schiphol – Waarom het zolang duurde

Onderzoek naar de vraag waarom het een jaar had geduurd voordat de aanbeveling van de Nationale ombudsman was gerealiseerd om op de luchthaven Schiphol een scanapparaat te plaatsen waarmee direct kan worden nagagaan of een verdenking van het slikken van cocaïnebolletjes tercht is. (rapport 2007/125, 25 juni 2007)

De geloofwaardigheid van ambtsberichten – Hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht

Onderzoek naar het vervaardigen van ambtsberichten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken met informatie over asielzoekers in hun land van herkomst, en het gebruik van die ambtsberichten door de IND in de asielprocedure. (rapport 2007/200, 27 september 2007)

Taxaties door Domeinen – Op waarde geschat

Onderzoek naar de wijze waarop Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën de waarde van in beslag genomen auto's taxeert. (rapport 2007/250, 6 november 2007)

Naar een eerlijke ontslagprocedure

Onderzoek naar behoorlijke aspecten van de ontslagprocedure van de Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI). (rapport 2007/260, 21 november 2007)

Demonstreren staat vrij – Veelgestelde vragen van demonstranten

Onderzoek naar het optreden van het regionale politiekorps Haaglanden bij kleinschalige demonstraties. Het onderzoek mondde uit in een zogenoemd «demonstratiekaartje» met de belangrijkste spelregels voor politie en demonstranten in het hele land. (rapport 2007/290, 13 december 2007)

De Nationale ombudsman beoogt met zijn onderzoeken bij te dragen aan de verbetering van het openbaar bestuur. Vanuit dit effectiviteitsperspectief zijn drie elementen van belang:

- de keuze van het onderwerp;
- het informeren van en communiceren met betrokkenen;
- acceptatie van de oordelen en aanbevelingen.

Deze elementen worden toegelicht aan de hand van bovengenoemde onderzoeken.

Keuze van het onderwerp

Er kunnen diverse aanleidingen zijn om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen: een terugkerend klachtenpatroon, diverse klachten over één onderwerp, een gericht verzoek aan de Nationale ombudsman, structurele problemen van kwetsbare groepen, die zelf niet zo snel een klacht indienen, specifieke onderwerpen en de actualiteit.

Terugkerend klachtenpatroon

Een terugkerend klachtenpatroon kan aanleiding zijn voor het instellen van een onderzoek. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de taxaties door Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën. De Nationale ombudsman ontving regelmatig klachten over te lage waardebepalingen van in beslag genomen auto's door de dienst Domeinen Roerende Zaken en stelde een onderzoek in. Domeinen bewaart op jaarbasis enkele duizenden in beslag genomen auto's. Domeinen schat de waarde van een in beslag genomen auto bij binnenkomst. Volgens de regels kan Domeinen auto's waarvan de waarde lager is dan € 450 (laten) vernietigen. Auto's met een waarde hoger dan € 450 worden bij inschrijving verkocht. De rechter of het Openbaar Ministerie kan bepalen dat de auto teruggegeven moet worden aan de burger. Als de auto dan al verkocht of vernietigd is, krijgt de burger de verkoopopbrengst of de getaxeerde waarde van Domeinen terug. Uit het onderzoek bleek dat de taxaties op nattevingerwerk berustten; taxateurs keken niet onder de motorkap en maakten geen proefrit. Hierdoor was het niet mogelijk een reële waarde te bepalen. De Nationale ombudsman pleitte daarom voor een soepele houding van Domeinen als burgers klagen over de taxatiewaarde. Verder deed hij de aanbeveling om voortaan ook de technische

staat van de auto's mee te laten wegen bij de waardebepaling zodat de uitkomsten van de taxatie een grotere betrouwbaarheid krijgen.

Diverse klachten over één onderwerp

De ontvangst van een aantal klachten over hetzelfde onderwerp kan ook aanleiding vormen om een gebundeld onderzoek naar die klachten in te stellen. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar het zoekraken van documenten die door een vreemdeling zijn ingeleverd in het kader van een zogenaamde vreemdelingenrechtelijke procedure. Hierover zijn in de loop van 2007 regelmatig klachten ingediend. Steeds ging het om de vraag of de documenten nog kunnen worden getraceerd, en wanneer dat niet het geval is, welke instantie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Het onderzoek loopt nog.

Problemen van kwetsbare groepen die zelf niet zo snel een klacht indienen

Klachten wijzen vaak op knelpunten bij de uitvoering van bepaalde overheidstaken. Het ontbreken van klachten hoeft niet te betekenen dat de uitvoering vlekkeloos verloopt. Zo zijn er groepen burgers die geen klachten kunnen of willen indienen. Veelal gaat het om groepen die zwak in de samenleving staan en gebaat kunnen zijn bij extra steun in hun omgang met de overheid. Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek naar de afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de IND en het onderzoek naar de presentatie van uitgeprocedeerde asielzoekers aan buitenlandse vertegenwoordigers.

Het onderzoek naar de W2-documenten had de volgende achtergrond. Sinds de invoering van de Wet op de identificatieplicht ondervinden veel vreemdelingen problemen wanneer zij geen paspoort hebben. Het gaat bijvoorbeeld om slachtoffers van mensenhandel, alleenstaande minderjarige vreemdelingen of ex-asielzoekers die na afloop van de asielprocedure een reguliere verblijfsprocedure ingaan. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kan aan vreemdelingen die geen paspoort hebben een identiteitskaart verstrekken, het zogenaamde W2-document. Vreemdelingen die geen paspoort hebben, kunnen niet voldoen aan de identificatieplicht. Ze lopen daardoor het risico om te worden aangehouden door de politie en een boete te krijgen. Dat ze zich niet kunnen identificeren levert ook problemen op in de gezondheidszorg, bij banken en postkantoren. Maar ook jongeren komen in de knel omdat hun kan worden gevraagd zich te identificeren op school of op een stageplaats. Al met al is het bezit van een identiteitsdocument een wezenlijke voorwaarde voor participatie.

Uit het onderzoek bleek dat er bij de IND lange tijd onduidelijkheid had geheerst over de vraag welke vreemdelingen in aanmerking kwamen voor een W2-document. Daarnaast had de voormalig minister van Vreemdelingenzaken en Integratie geweigerd om een identiteitskaart te geven aan ex-asielzoekers die rechtmatig in Nederland verbleven, omdat zij na afloop van hun asielprocedure een aanvraag voor regulier verblijf hadden ingediend. Volgens de minister kon van deze vreemdelingen worden verwacht dat zij een paspoort zouden aanvragen bij de ambassade van hun land. De minister was daarnaast bang voor misbruik van het document. De Nationale ombudsman wees er in het rapport op dat de Nederlandse overheid een wettelijke identificatieplicht heeft ingevoerd. Hij deed de aanbeveling dat iedere vreemdeling die rechtmatig in ons land verblijft, in staat moet worden gesteld om te voldoen aan die identificatieplicht. Uit de praktijk blijkt dat de aanvraag van een paspoort vaak moeizaam verloopt en lang duurt. De overheid heeft de plicht om te voorkomen dat de deelname van deze mensen aan het maatschappelijk verkeer onnodig wordt bemoeilijkt. Iedere vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft, moet een identiteitskaart kunnen krijgen om zo aan de identificatieplicht te kunnen voldoen, zolang hij of zij geen paspoort heeft.

Om misbruik te voorkomen kan op het document worden vermeld dat het uitsluitend bedoeld is als een identiteitsbewijs en niet als een verblijfs- of reisdocument. De staatssecretaris heeft laten weten dat zij van plan is de aanbeveling op te volgen ten aanzien van asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend en rechtmatig in Nederland verblijven en ook aan vreemdelingen zonder asielachtergrond die niet beschikken over een geldig paspoort.

Het andere onderzoek betreft de manier waarop de IND uitgeprocedeerde asielzoekers voor hun uitzetting «presenteerde» aan vertegenwoordigers van hun land van herkomst. Deze vertegenwoordigers, veelal medewerkers van ambassades, stellen dan alsnog de identiteit en nationaliteit van de mensen vast en verzorgen de benodigde reisdocumenten. Het onderzoek van de Nationale ombudsman spitste zich toe op de manier waarop de presentaties van asielzoekers uit Armenië, Azerbeidzjan en Syrië plaatsvonden en de manier waarop de IND ex-asielzoekers hierover informeerde. In zijn rapport oordeelde de Nationale ombudsman dat de aanpak van de presentaties niet transparant was. Dit gaf risico's en kon leiden tot onzekerheid en argwaan bij asielzoekers. Het onderzoek heeft niet aangetoond dat voormalige asielzoekers gevaar liepen doordat er tijdens de presentaties expliciet asielgerelateerde informatie was overgelegd. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om altijd een Nederlandse ambtenaar en zo nodig een tolk aanwezig te laten zijn en om meer openheid te geven aan de uitgeprocedeerde asielzoeker over wat hem te wachten staat. Tot slot deed hij de aanbeveling om de betrokken asielzoeker van tevoren inzicht te geven in de informatie die aan de vertegenwoordigers van het land van herkomst wordt verstrekt. De staatssecretaris van Justitie heeft aangegeven alle aanbevelingen op te volgen. De nieuwe Dienst Terugkeer en Vertrek moet de aanbevelingen uitvoeren.

Verzoek aan de Nationale ombudsman

Ook kan een overheidsinstantie zelf de Nationale ombudsman verzoeken om een onderzoek. De Nationale ombudsman maakt vervolgens zelf de afweging of hij op het verzoek in zal gaan. Zo vroeg de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de Nationale ombudsman in april 2007 of hij onderzoek wilde doen naar de kwaliteit van de beantwoording van burgerbrieven door het ministerie. Het ministerie had reeds een intern onderzoek hiernaar gedaan. Gezien de structurele belangstelling van de Nationale ombudsman voor de kwaliteit van burgerbrieven besloot de Nationale ombudsman op het verzoek in te gaan. In december 2007 is het onderzoeksrapport voor commentaar voorgelegd aan de minister van VROM en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

Specifieke onderwerpen

Mensenrechten vormen voor de Nationale ombudsman een belangrijk aandachtsgebied; de meest fundamentele behoorlijkheidsvereisten hebben immers hun basis in mensenrechten. Een voorbeeld van een onderzoek waar een dergelijk grondrecht centraal stond was het onderzoek naar discriminatie bij het politiekorps Gelderland Midden. De belangrijkste onderzoeksvraag was of de etnische afkomst van ex-medewerkers van het politiekorps Gelderland Midden een doorslaggevende rol had gespeeld bij problemen rond hun loopbaan of dienstverband. Daarover waren klachten ingediend, die aanleiding hadden gevormd tot het instellen van het onderzoek. Uit het onderzoek kwam naar voren dat allochtone politiemedewerkers wel te maken hadden met discriminatie, maar dat niet aannemelijk was dat etnische afkomst van invloed was geweest op de carrièreproblemen van de onderhavige ex-medewerkers. Ook de Commissie Gelijke Behandeling, die nauw bij het

onderzoek was betrokken, kwam tot die conclusie. De korpsleiding was echter onvoldoende zorgvuldig en transparant geweest. De Nationale ombudsman gaf in zijn rapport aan dat de signalen van de medewerkers moesten worden gezien als een indicatie voor dieperliggende problemen, die vroegen om extra alert handelen van de korpsleiding. Onzorgvuldige bevorderingsprocedures en niet-transparant loopbaanbeleid kunnen leiden tot willekeur. En dat kan ruimte bieden – eventueel onbewust – voor vooroordelen. Onder het personeel kan twijfel rijzen over de gelijkheid van behandeling. De Nationale ombudsman deed onder meer de aanbeveling de richtlijnen voor bevordering vast te leggen en bekend te maken bij het personeel, en een klachtprocedure speciaal gericht op klachten van medewerkers over discriminatie in te voeren. Ook bepleitte hij bereidheid bij de korpsleiding (waarvan de cultuur volledig autochtoon was) om open te staan voor onafhankelijk extern onderzoek en reflectie over dit onderwerp. De korpsbeheerder is van plan de aanbevelingen over te nemen.

Ketenproblematiek is een ander onderwerp waar de Nationale ombudsman zich op richt. Voor de burger zou het niet moeten uitmaken of de overheid zich heeft georganiseerd als eenheid, of zich heeft opgesplitst in meerdere afzonderlijk van elkaar opererende delen. In werkelijkheid loopt de burger vaak aan tegen problemen die het gevolg zijn van het verdeeld zijn van overheidstaken over meerdere diensten. Dat maakt de burger machteloos en de overheid ongrijpbaar. Als een taak is belegd bij een keten van instanties, heeft de burger vaak geen inzicht in de oorsprong van de fout waarvan hij de gevolgen ondervindt. De complexiteit komt er vaak op neer dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het eindresultaat. De burger wordt van het bekende kastje naar de muur gestuurd. Daarbij komt dat klachtbehandeling per overheidsinstelling is geregeld en bij ketenproblemen heeft de burger daar vaak weinig aan.

Dit wordt duidelijk uit het onderzoek naar de plaatsing van een scanapparaat op luchthaven Schiphol.

De minister van Justitie besloot in juni 2006 dat er een voorziening op Schiphol moest komen waarmee personen die verdacht worden van het slikken van cocaïnebolletjes gescand kunnen worden: een zogenaamde bodyscan. De minister nam dit besluit naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman in het rapport over de 100%-controles bij vluchten uit onder meer Suriname. Indien uit het scanonderzoek blijkt dat de verdachte onschuldig is, kan hij direct op de luchthaven zijn weg vervolgen. Dit scheelt vele uren oponthoud.

Het was de bedoeling dat de scanvoorziening na de zomer van 2006 gereed zou zijn. In september 2006 werd aangekondigd dat het nieuwe scanapparaat per oktober 2006 operationeel zou zijn. Omdat de planning ook daarna telkens werd bijgesteld, heeft de Nationale ombudsman in februari 2007 besloten een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken rond de plaatsing van het scanapparaat. Bij de realisatie zijn de Ministeries van Justitie, Defensie en van VROM betrokken. Uiteindelijk heeft het bijna een jaar geduurd voordat het scanapparaat in gebruik kon worden genomen.

In zijn rapport gaf de Nationale ombudsman aan dat dit veel te lang is, gelet op het alom onderkende belang snel een einde te maken aan de grote hinder die passagiers ondervonden, ook wanneer zij achteraf onschuldig bleken te zijn. Het Ministerie van Justitie heeft in de periode maart-april 2006 gedurende enkele weken een experiment uitgevoerd met een mobiel scanapparaat bij de G-pier op Schiphol. De resultaten daarvan waren positief. Daarom had het volgens de Nationale ombudsman voor de hand gelegen dat Justitie voor de periode tussen de beëindiging van het experiment en de oplevering van de nieuwe scanfaciliteit gebruik was blijven maken van het mobiele apparaat, of in ieder geval de mogelijkheden daartoe had verkend. Dit is helaas niet gebeurd, en ook niet overwogen.

In de slotbeschouwing van het rapport constateert de Nationale ombudsman dat de lange duur van het project vooral het gevolg is van een zwakke samenwerking tussen de betrokken ministeries. Er is geen gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ontstaan voor het op korte termijn realiseren van de plaatsing van het scanapparaat en op sommige momenten hebben deelbelangen van de betrokken ministeries de boventoon kunnen voeren. Het zou goed zijn geweest indien eerst tussen de drie ministeries – wellicht op hoger bestuurlijk niveau – commitment was bereikt om dit project volgens een gestructureerd plan te realiseren.

Actualiteit

Ook kunnen zaken uit de actualiteit aanleiding zijn om een (voor)onderzoek in te stellen.

Het instellen van een onderzoek door de Nationale ombudsman valt bij de betrokken overheidsinstanties niet altijd in goede aarde. Dit deed zich voor bij het onderzoek «Demonstreren staat vrij». De Nationale ombudsman had signalen ontvangen over de wijze waarop de politie Haaglanden omsprong met kleinschalige demonstraties: onvrede onder demonstranten en onduidelijkheid over de juistheid van het optreden van politie Haaglanden bij demonstraties. Daarom stelde hij een onderzoek in naar vreedzaam verlopen demonstraties.

De korpsbeheerder uitte zijn verbazing over de keuze van dit onderwerp omdat hij vond dat de begeleiding van demonstraties in Den Haag juist bij uitstek goed geregeld is. De korpsbeheerder betwistte zelfs de legitimiteit van het onderzoek. De Nationale ombudsman achtte het onderwerp niettemin belangrijk. Demonstreren is een grondrecht; het is een eenvoudige manier voor de burger om deel te nemen aan het democratisch proces. Beperking van de demonstratievrijheid mag dan ook alleen wanneer dat noodzakelijk is vanwege de verkeersveiligheid, de openbare orde en de volksgezondheid. En juist in Den Haag, als regeringscentrum en internationaal centrum bij uitstek de demonstratiestad van Nederland, moet dit goed geregeld zijn.

In zijn rapport constateerde de Nationale ombudsman dat Den Haag een professionele organisatie heeft opgebouwd om de bijna dagelijkse demonstraties ordelijk te laten verlopen. Demonstranten en politie-ambtenaren bleken echter niet altijd goed op de hoogte te zijn van de spelregels. Mag de politie een demonstratie afbreken? Mag de politie naar een vergunning vragen? Wanneer mag de politie naar een identiteitsbewijs van demonstranten vragen? Daarom heeft de Nationale ombudsman die spelregels op een rijtje gezet, in het zogenaamde «demonstratiekaartje». In de visie van de ombudsman kan helderheid over rechten en plichten rond demonstraties onnodige irritatie voorkomen bij politie en demonstranten, in Den Haag, maar ook de rest van het land.

Voor Den Haag deed de Nationale ombudsman de aanbeveling om een versnelde aanmeldprocedure voor kleine demonstraties en voor demonstraties met een zeer actuele aanleiding in te voeren. Voor dergelijke demonstraties achtte de Nationale ombudsman de geldende aanmeldingstermijn van vier dagen niet reëel.

Het komt voor dat het aankondigen van een onderzoek reeds effect sorteert. Zo is een aangekondigd onderzoek naar de bijstandverlening door het Ministerie van Defensie aan militairen die lijden aan het posttraumatisch stresssyndroom als gevolg van hun taakuitoefening op missies in het buitenland niet doorgezet omdat de minister naar aanleiding van diverse signalen zelf tot een aanpak besloot die uitzicht leek te bieden op een oplossing.

Uiteraard is niet altijd op voorhand duidelijk of er voldoende aanleiding is om een onderzoek in te stellen. Bij twijfel wordt een vooronderzoek

ingesteld. Als blijkt dat er zich geen werkelijke problemen voordoen of als duidelijk is welke oplossingen verdere problemen kunnen voorkomen en de overheidsinstantie de benodigde acties hiervoor in gang zet, dan blijft het bij een vooronderzoek.

In 2007 zijn onder meer de volgende vooronderzoeken ingesteld.

Detentieboten

Onderzoek naar de verblijfsomstandigheden op detentieboten waarop vreemdelingenbewaring ten uitvoer werd gelegd, naar aanleiding van klachten en signalen daarover. Na een inspectie ter plaatse en gelet op de politieke besluitvorming ter zake is besloten af te zien van verder onderzoek.

Bureau falsificaties Koninklijke Marechaussee

Onderzoek naar de wijze waarop dit dienstonderdeel kwam tot vaststelling van de valsheid van documenten van vreemdelingen. De resultaten van het vooronderzoek rechtvaardigden geen vervolgonderzoek.

Vreemdelingenbewaring actievoerders

Onderzoek naar het inzetten van de bevoegdheid tot de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring voor opsporingsdoeleinden, met name ten aanzien van actievoerders die zich opstelden als anonieme verdachte en jegens wie de mogelijkheden tot ophouden ter identificatie waren uitgeput. Dit onderzoek is niet doorgezet nadat de rechter deze praktijk had afgekeurd.

Tolken en vertalers

Onderzoek naar aanleiding van een publicatie in het tijdschrift Mr. waarin werd gesteld dat in gerechtelijke procedures sprake was van veel onjuiste en mogelijk partijdige vertalingen. Het parlement werd verweten een wetsvoorstel niet door te zetten. Van verder onderzoek werd afgezien nadat was gebleken dat het parlement het wetsvoorstel al had behandeld. Het onderwerp blijft onder de aandacht van de Nationale ombudsman.

Informeren van en communiceren met betrokkenen

Het informeren en communiceren met betrokkenen bij een onderzoek is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van een onderzoek. Niet voor niets hecht de Nationale ombudsman eraan dat een onderzoek zorgvuldig wordt aangekondigd bij de betrokken overheidsinstantie en dat wordt geïnvesteerd in een goede samenwerking tussen de leden van het onderzoeksteam en de ambtenaren die de informatie moeten aanleveren. Een voorbeeld van een onderzoek waarbij een goede afstemming en samenwerking van bijzonder belang was, is het eerder genoemde onderzoek naar de presentatie van uitgeprocedeerde asielzoekers aan buitenlandse vertegenwoordigers. Het betrof een zeer gevoelig onderwerp; uit eerder onderzoek was gebleken dat in voorkomende gevallen asielgerelateerde informatie was verstrekt aan vertegenwoordigers van landen van herkomst. Dit is in strijd met het internationale recht en kan risico's meebrengen voor de betrokken asielzoeker of zijn verwanten in het land van herkomst. De IND was terughoudend in het verlenen van medewerking aan dit onderzoek, omdat de betrokken medewerkers naar aanleiding van de politieke gevolgen van eerdere onderzoeken grote repercussies hadden ondervonden. Samen met de IND is daarom gezocht naar onderzoeksvormen die voor de betrokkenen een minimale belasting zouden betekenen. Daarnaast was ook nauwe afstemming nodig, omdat het tijdens het onderzoek noodzakelijk bleek te zijn om een van de vertegenwoordigers van de landen van herkomst te spreken. Hiertegen bestond bij zowel de IND als het Ministerie van Buitenlandse Zaken grote weerstand. In nauw overleg met de IND en het ministerie is gezocht naar condities die het doorgaan van het interview

met de vertegenwoordiger (de consul van Azerbeidzjan) voor alle partijen aanvaardbaar maakte.

Voor het welslagen van een onderzoek kan het belangrijk zijn om al voor de start een goede samenwerkingsmodus te ontwikkelen, en in dat kader zo mogelijk al overeenstemming te bereiken over de wijze van uitvoering. Zo heeft het onderzoeksteam dat in 2008 het onderzoek Schadevergoeding door het Rijk uitvoert, in 2007 gesproken met vertegenwoordigers van een aantal ministeries om te overleggen over de inhoud van de vragenlijst die het basismateriaal van het onderzoek moet opleveren. Naar aanleiding van die gesprekken is de vragenlijst aangepast, waarbij uitvoerbaarheid en een maximale opbrengst leidend waren. Bij de aanvang van het onderzoek naar de CWI-ontslagprocedure heeft de voorzitter van de raad van bestuur van CWI gesproken met de Nationale ombudsman. Tijdens het onderzoek is vervolgens tweemaal een bijeenkomst geweest met de secretaris van de raad van bestuur van CWI, de landelijk manager juridische zaken CWI, een aantal stafmedewerkers en het onderzoeksteam.

Om maximaal effect te sorteren wordt steeds naar een optimaal samenwerkingsverband gezocht. Zo is bij het onderzoek «Burgerbrieven gemeenten» de focus van het onderzoek verlegd: het onderzoek richtte zich op de tijdigheid van de beantwoording van verschillende categorieën brieven van burgers, en de informatieverstrekking daarover door de gemeenten. Alle gemeenten kregen schriftelijke vragen voorgelegd. Elf gemeenten werden benaderd voor een diepteonderzoek. Vlak na de start van het onderzoek bleek dat het niet vruchtbaar zou zijn om grote hoeveelheden informatie te vragen aan de gemeenten en daarop behoorlijkheidsoordelen over de uitvoeringspraktijk tot dan toe te baseren. Daarom werd besloten om samen met de betrokken gemeenten te verkennen welke normen zinvol zijn bij de behandeling van burgerbrieven. De gesprekken daarover met de gemeenten leverden voor alle betrokken partijen waardevolle informatie op. In het rapport concludeerde de Nationale ombudsman dat gemeenten beter zouden moeten communiceren met burgers. Brieven werden vaak veel te laat of helemaal niet beantwoord en tussentijdse berichtgeving bleef vaak uit of was gebrekkig. De Nationale ombudsman acht het serieus nemen van burgers van groot belang. Training van ambtenaren om op een andere, minder juridische manier met brieven om te gaan, achtte hij gewenst. Daarnaast kunnen hulpmiddelen in de sfeer van automatisering zinvol zijn om relevante gegevens te registreren. De voortgang kan zo systematisch worden bewaakt en er kan ook veel adequater worden gereageerd op knelpunten, zoals (onverwachte) pieken in het aantal ontvangen brieven of capaciteitsproblemen bij bepaalde afdelingen. Ten slotte bepleitte de Nationale ombudsman meer samenwerking tussen gemeenten onderling en met de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).

Bij het onderzoek «Burgerbrieven gemeenten» is een aantal nazorgactiviteiten georganiseerd. Alle 443 Nederlandse gemeenten kregen het rapport toegezonden met de vraag in hoeverre de gemeente iets had aan de aanbevelingen uit het rapport. Veel gemeenten gaven in hun reactie aan dat de meeste aanbevelingen op verschillende wijzen al worden toegepast dan wel (zo mogelijk) zullen worden uitgevoerd. Vooral de aanbevelingen ten aanzien van het (tijdig) contact leggen met de burger werden verwelkomd, zoals het tussentijds telefonisch contact opnemen met de burger en op andere wijze omgaan met bezwaarschriften. Ook werd veelvuldig het belang van goede registratie van correspondentie en de signalering van tijdige afdoening ervan onderschreven. Dit gold evenzeer voor het inmiddels flink ingeburgerde e-mailgebruik, maar

daarbij was het treffen van maatregelen moeizamer. Verder gaven de gemeenten uitvoering aan het standpunt van de Nationale ombudsman om zowel intern als extern bekendheid te geven aan het belang van tijdige afhandeling van burgerbrieven.

Eind 2007 is voor de vertegenwoordigers van de elf onderzochte gemeenten een bijeenkomst georganiseerd waarbij de reacties op het rapport werden besproken. Ook werd met de vertegenwoordigers gediscussieerd over de betekenis van burgerparticipatie en hoe invulling te geven aan het streven om in de omgang met burgers de focus te verleggen van het innemen van standpunten naar het onderkennen van belangen.

Acceptatie van de oordelen en aanbevelingen

Een derde element dat van belang is vanuit het perspectief van effectiviteit is de acceptatiegraad van de oordelen en de bereidheid om de aanbevelingen van de Nationale ombudsman op te volgen. In zijn aanbevelingen maakt de ombudsman duidelijk welke verbeteringen in het handelen van overheidsinstanties mogelijk en noodzakelijk zijn. Bij het opstellen van de aanbevelingen houdt hij de uitvoerbaarheid ervan in het oog.

Voor aanbevelingen van de Nationale ombudsman is meestal volop maatschappelijke aandacht. De belangstelling vanuit de pers en media geven hieraan een extra dimensie. Meestal versterkt deze belangstelling de impact van de aanbevelingen en gaat er een gunstige invloed van uit op de bereidheid van overheidsinstanties om de verbeteringen door te voeren.

Eens per kwartaal rapporteert de Nationale ombudsman aan de Tweede Kamer over de reacties van de overheidsinstanties op zijn aanbevelingen.

Soms is er al tijdens het onderzoek bereidheid om verbeteringen door te voeren. Dit was het geval bij Domeinen, die reeds aanpassingen doorvoerde in de taxatiepraktijk voordat het desbetreffende rapport werd uitgebracht. Ook de CWI heeft op basis van tussenresultaten van een onderzoek stappen ter verbetering van de procedure genomen.

Aanleiding voor het onderzoek naar de ontslagprocedure bij de CWI waren klachten en signalen over een mogelijk gebrek aan transparantie, belangenverstrengeling en de schijn van partijdigheid bij deze procedure. De CWI heeft de Nationale ombudsman verzocht om in de gelegenheid te worden gesteld om een reactie te geven op het conceptrapport. De Nationale ombudsman heeft dit verzoek gehonoreerd en het conceptrapport met conclusies en aanbevelingen toegezonden. In het rapport concludeerde de Nationale ombudsman dat de procedure «niet eerlijk» verliep, omdat de procedure meer gericht was op de belangen van de werkgever dan op die van de werknemer. De werkgever kreeg bijvoorbeeld meer en actuelere informatie en werd zo nodig om aanvullende informatie gevraagd. Als het verweer van de werknemer vragen opriep dan won de CWI, in strijd met de verplichting om relevante feiten te verzamelen, geen aanvullende informatie in bij de werknemer. Daarnaast versnelde CWI de afgifte van een ontslagvergunning als dat voor de werkgever beter uitkwam. Werknemers konden zo bijvoorbeeld een maand eerder ontslagen worden. Uit het onderzoek bleek verder dat verbeteringen mogelijk waren met betrekking tot de zorgvuldigheid en transparantie van de procedure en het functioneren van de ontslagadviescommissie die CWI adviseert over verlening of afwijzing van een ontslagvergunning. In zijn bestuurlijke reactie op het conceptrapport gaf de CWI aan zich ten dele niet te kunnen vinden in de conclusies. Volgens de CWI had de Nationale ombudsman zich gebaseerd op incidentele afwijkingen die vervolgens waren uitvergroot. Verder gaf de CWI aan welke aanbevelingen het voornemens was over te nemen, en welke niet. Naar aanleiding hiervan merkte de Nationale ombudsman in zijn rapport op dat hij in zijn toets aan behoorlijkheidsnormen had bevonden dat in de

procedure een aantal waarborgen voor een behoorlijke procedure ontbraken. Het betrof dus geen incidentele afwijkingen, maar in de procedure verwerkte beginselen voor een behoorlijke procedure die partijen het vertrouwen kunnen geven dat het er in die procedure ook eerlijk aan toegaat. De Nationale ombudsman noemde de ontslagprocedure oneerlijk. Hij is van mening dat deze term burgers meer aanspreekt dan de term behoorlijkheid. De CWI heeft aangegeven dat de term «oneerlijk» ongepast te vinden.

Een vergelijkbare reactie kwam van de IND op het onderzoek naar de individuele ambtsberichten (IAB's). Dit onderzoek had betrekking op de IND en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Nationale ombudsman oordeelde in dit rapport dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet altijd zorgvuldig handelt bij de totstandkoming van de IAB's. Hij gaf ook aan dat de procedure daardoor niet altijd eerlijk is, en dat de manier waarop de IND gebruik maakt van deze berichten wijst op vooringenomenheid en partijdigheid.

De Nationale ombudsman deed op basis van zijn bevindingen een aantal aanbevelingen aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk. Deze betreffen het onder voorwaarden geven van inzage van de ongelakte onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht aan beslisambtenaren van de IND, aan asielzoekers en aan hun gemachtigden.

Daarnaast doet de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen aan de minister van Buitenlandse Zaken. De belangrijkste daarvan zijn dat Buitenlandse Zaken zich meer open moet stellen voor kritiek, meer openheid zou moeten geven over het uitgevoerde onderzoek, bijvoorbeeld door onderzoeksmemoranda aan beslismedewerkers van de IND ter beschikking te stellen, door minder te lakken in onderliggende stukken en door zoveel mogelijk gevolg te geven aan de uitkomsten van de beoordeling van de dossiers door medewerkers van bureau Land en Taal van de IND. Ook beveelt de Nationale ombudsman aan dat Buitenlandse Zaken niet langer de Wob toepast als onderliggende stukken worden opgevraagd bij een ambtsbericht en beter rekening houdt met de gerechtvaardigde belangen van procespartijen.

Tot slot deed de Nationale ombudsman ook een aantal aanbevelingen aan de minister van Justitie. De belangrijkste daarvan was dat een ambtsbericht zo snel mogelijk wordt aangevraagd en ter beschikking wordt gesteld aan de asielzoeker en diens gemachtigde, dat asielzoekers op de mogelijkheid van contra-expertise wordt gewezen en dat hen waar nodig uitstel wordt verleend om de resultaten daarvan te betrekken in hun zienswijze. Centraal staat dat beslisambtenaren van de IND moeten kunnen beschikken over de relevante informatie, en dus ook over achterliggende stukken.

De bewindslieden hadden aan het eind van het jaar nog niet op de aanbevelingen gereageerd.

2.2 Toelichting indicatoren behoorlijkheid overheidsinstanties

Aan de hand van de instroom van klachten in 2007 wordt in deze en de volgende paragrafen een beeld geschetst van verschillende overheidsinstanties. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een set indicatoren die de Nationale ombudsman in zijn verslag over 2005 voor het eerst introduceerde.

Het betreft de volgende indicatoren.

Het aantal klachten van burgers

Overheidsinstellingen genereren meer of minder klachten. Door de jaren heen kunnen de klachten toe of juist afnemen.

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 taken opgesplitst worden 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 overheidsinstanties, 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.

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.

Ervaringen met interventies van de Nationale ombudsman

Hoe wordt omgegaan met de rapporten van de Nationale ombudsman?

Leiden de rapporten tot wijzigingen in de aanpak door de overheidsinstantie?

Hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van de Nationale ombudsman?

Lerende organisatie

Hier wordt gekeken of er sprake is van een lerende organisatie; is er gaandeweg verbetering zichtbaar?

Bezwaarprocedure

Bij sommige overheidsinstanties zijn er relatief 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

Worden de rechterlijke uitspraken nagekomen?

Juridiseren/dejuridiseren

Een belangrijke boodschap aan overheidsinstanties in het verslag over 2006 (met de titel «Regel is regel is niet genoeg») was: probeer los van het juridische kader de relatie met de burger te herstellen, onder meer door het gesprek met hem aan te gaan. Zijn er aanwijzingen dat deze boodschap ter harte is genomen?

1 Belastingdienst

Van oudsher heeft de Belastingdienst tot taak het heffen en innen van de rijksbelastingen. Vanaf 2006 is daar de uitvoering van de verschillende toeslagwetten bijgekomen: de huur- en zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en vanaf 1 januari 2008 ook de kindertoeslag. Ook heeft en int de Belastingdienst de premies voor de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Daarnaast heeft de Belastingdienst een aantal toezichthoudende en opsporingstaken. Uit hoofde van deze taken heeft de Belastingdienst een groot aantal klantcontacten (zie tabel 1 op p. 67).

Aantal klachten

In 2007 is het aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontving over de Belastingdienst licht gestegen ten opzicht van 2006. Werden in 2006 3 167 klachten ontvangen over de Belastingdienst, in 2007 waren dat er 3 283.

Aard van de klachten

Een gebrek aan voortvarendheid bij de Belastingdienst is een belangrijke bron van klachten. Het jaar 2007 week in dit opzicht niet af van andere jaren. De indruk bestaat dat dit gebrek aan voortvarendheid vooral een gevolg is van de moeilijkheden op het terrein van de automatisering. Klachten over een gebrek aan voortvarendheid die geheel of gedeeltelijk zijn terug te voeren op automatiseringsproblemen deden zich in 2007 voor op het terrein van de toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag). Veel klachten hadden betrekking op of vonden hun oorzaak in het niet tijdig verwerken van mutaties of in de trage terugvordering van te hoge voorschotten als gevolg van vertraging bij het vaststellen van de definitieve aanslag inkomstenbelasting over het betrokken jaar. Vertraging bij de aanslagregeling leidde ook tot klachten over cumulerende aanslagen.

Ook ontving de Nationale ombudsman in 2007 relatief veel klachten over het niet verstrekken van een inkomensverklaring (IB 60) door de Belastingdienst. Belastingplichtigen hadden een dergelijke verklaring nodig voor het aanvragen van bijvoorbeeld studiefinanciering.

Verder ontving de Nationale ombudsman weer een groot aantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen. Met het voortschrijden van het proces van de toeslagen is het karakter van de klachten over de Belastingdienst/Toeslagen gewijzigd. In 2006 ontving de Nationale ombudsman nog grote aantallen klachten over het niet of niet tijdig ontvangen van een aanvraagformulier of het niet tijdig ontvangen van de eerste voorschotbetalingen. In 2007 gingen de klachten vooral over het niet verwerken van opgegeven mutaties of over (onjuiste) terugvorderingen van teveel ontvangen voorschotbetalingen. De klachten zijn daarmee ook bewerkelijker geworden. Net als in 2006 werden in 2007 veel klachten over toeslagen via een interventie direct voorgelegd aan de Belastingdienst. Dit soort klachten werd volgens een vaste, met de Belastingdienst/Toeslagen afgesproken, procedure (een zogenoemde «interventielijst») per e-mail aan de Belastingdienst/Toeslagen voorgelegd met het verzoek daar binnen twee weken op te reageren. Over het algemeen verliep de afhandeling van de interventies door de Belastingdienst/Toeslagen soepel en werd binnen twee weken een passende oplossing bereikt, met bericht aan zowel de burger als de Nationale ombudsman. De interventieprocedure op het terrein van de toeslagen was ook in 2007 succesvol te noemen.

Voorts kan hier worden genoemd het onderzoek uit eigen beweging naar het taxatieproces van auto's door Domeinen Roerende Zaken (rapport 2007/250, zie paragraaf 2.1).

Totaalbeeld

Veel klachten die de Nationale ombudsman in 2007 ontving, zijn terug te voeren op twee belangrijke oorzaken:

- a. de rekening-courantverhouding met de Belastingdienst waar veel burgers voor komen te staan;
- b. de automatisering.

a. Rekening-courantverhouding

Een groeiend aantal klachten vindt zijn oorzaak onder meer in wat genoemd zou kunnen worden de rekening-courantverhouding die steeds vaker ontstaat tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. Op het punt van de toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag) vloeit deze rekening-courantverhouding voort uit het gekozen wettelijk systeem van voorschotbetalingen en definitieve vaststelling van de toeslag achteraf. Is te veel als voorschot uitbetaald, dan moet dit na definitieve vaststelling worden terugbetaald. Dit verschijnsel wordt versterkt doordat de Belastingdienst in veel gevallen niet in staat bleek wijzigingen in de omstandigheden die voor een toeslag van belang zijn, te verwerken. Dit speelt vooral wanneer het gaat om mutaties die moesten leiden tot een verlaging of stopzetting van de voorschotbetalingen, bijvoorbeeld als gevolg van overlijden.

Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij voorlopige teruggaven, bijvoorbeeld wanneer naar achteraf blijkt ten onrechte de heffingskorting aan de weinig of niet-verdienende fiscale partner is uitbetaald, of wanneer een voorlopige teruggaaf is verleend die achteraf te hoog blijkt te zijn geweest.

Het creëren van dergelijke verhoudingen past wellicht in een procesmatige benadering van de belastingheffing en de toekenning van de toeslagen, de burger kan er echter gemakkelijk door in financiële moeilijkheden geraken. Voor de Belastingdienst is een vordering of een schuld van enkele honderden euro's of meer slechts een gering bedrag, voor een belastingplichtige kan een terugvordering van deze bedragen leiden tot onoverkomelijke problemen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman zou het ontstaan van een dergelijke rekening-courantverhouding zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dat kan door voorlopige teruggaven en voorschotten zorgvuldig en met gebruikmaking van alle beschikbare informatie vast te stellen en schattingen of bewust aanvaarde foutmarges zoveel mogelijk te mijden. Verbetering van de automatiseringsprogramma's bij de Belastingdienst lijkt daarvoor een harde noodzaak.

b. Automatisering

Voor een soepele uitvoering van zijn taak is automatisering voor de Belastingdienst een noodzaak gebleken. Begrijpelijk is dat de Belastingdienst verdere digitalisering wil bevorderen. De Belastingdienst moet echter wel voor alle burgers toegankelijk zijn. Er zijn in 2007 (en ook in 2008) belastingplichtigen die niet beschikken over een internetaansluiting en zodoende geen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om langs elektronische weg aangifte te doen of om de website van de Belastingdienst te raadplegen. In dit verband valt de weigering van de staatssecretaris van Financiën om nog twee jaar door te gaan met de verstrekking van aangiftdiskettes te betreuren. De Nationale ombudsman heeft talrijke brieven ontvangen waarin burgers, vaak ouderen en gehandicapten, de hoop uitspraken dat het onderzoek van de Nationale ombudsman tot een wijziging zou leiden in het voornemen om met de verstrekking te stoppen.

Problemen doen zich ook voor bij kleine, vaak oudere ondernemers die niet of slechts met moeite kunnen voldoen aan de verplichting om langs elektronische weg aangifte te doen. De Belastingdienst lijkt op het punt van het digitaal verkeer met burgers voor sommige groepen belastingplichtigen geen oog te hebben.

Uit het voorgaande ontstaat een beeld van een procesgerichte organisatie en van afnemende dienstverlening en dienstbaarheid.

Verder kan in dit verband nog het volgende worden opgemerkt.

De Nationale ombudsman stelde een onderzoek in naar de (vertraging bij de) uitvoering door de Belastingdienst van de voorschotregeling van teveel ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet.

De Nationale ombudsman oordeelde in rapport 2007/084 dat het niet behoorlijk was dat de Belastingdienst de betrokken verzoeker niet alsnog een voorschot wilde uitbetalen, en deed de aanbeveling om alsnog een voorschot uit te betalen. De minister van Financiën liet in reactie op deze aanbeveling weten niet in staat te zijn deze op te volgen, omdat het systeem van de voorschotregeling hier niet op berekend was.

Ook werden veel klachten ontvangen omdat de terugbetaling van in 2006 teveel ingehouden zorgpremies niet zoals aangekondigd plaatsvond in het voorjaar van 2007 maar op zijn vroegst in het najaar en wellicht nog later. De Nationale ombudsman heeft geen tweede onderzoek ingesteld maar heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal in een brief over de situatie geïnformeerd.

Communicatie en relatiebeheer met burgers

Sinds enige jaren kunnen belastingplichtigen niet meer rechtstreeks telefonisch contact opnemen met de ambtenaar van de regionale belastingeenheid die hun zaken behandelt. Zij zijn aangewezen op de BelastingTelefoon. Van de ontvangen klachten richtten er zich dertig op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking door de BelastingTelefoon.

Ook bleek dat belastingplichtigen niet altijd op de hoogte zijn van de status van de verkregen inlichtingen van de BelastingTelefoon. Zij klagen erover dat de verwachting die zij aan de verkregen inlichtingen menen te mogen ontleen, niet wordt gehonoreerd door de inspecteur.

Verder werd er ongeveer 150 keer over geklaagd dat niet door de Belastingdienst was teruggebeld hoewel dit wel was toegezegd door de BelastingTelefoon.

Ketenproblemen

In het verslagjaar deed zich een groot probleem voor bij de koppeling in het kader van Walvis (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten) van de bestanden van de Belastingdienst en het UWV. De koppelingsproblemen lijken vertraging te hebben veroorzaakt bij andere werkzaamheden van de Belastingdienst, bijvoorbeeld bij de definitieve vaststelling van toeslagen en bij de terugbetaling van teveel ingehouden premies voor de zorgverzekering.

Functioneren intern klachtrecht

De Belastingdienst besteedt veel aandacht aan de interne klachtbehandeling. Veel klachten die in het kader van de kenbaarheid aan de Belastingdienst ter behandeling worden voorgelegd, worden langs de weg van interne klachtbehandeling opgelost. In voorkomende gevallen biedt de Belastingdienst ook mediation aan.

Uit de door de Nationale ombudsman ontvangen klachten komt naar voren dat de klachtherkenning nog steeds een moeilijk aspect van het intern klachtrecht is. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de behandeling van bezwaarschriften die tevens een klacht inhouden, en meer nog bij de

behandeling van brieven die als klacht moeten worden aangemerkt, maar waarin dit niet expliciet is vermeld.

Functioneren extern klachtrecht

Reacties op interventies

In 2007 was opnieuw sprake van goede en resultaatgerichte contacten van de Nationale ombudsman met de Belastingdienst. In 1 472 zaken werd in 2007 het onderzoek beëindigd omdat interventie door de Nationale ombudsman had geleid tot een bevredigende oplossing voor de klacht. Hiervan hadden 1 182 gevallen betrekking op Toeslagen die (volgens de gemaakte afspraken) direct aan de Belastingdienst/Toeslagen werden voorgelegd. Maar ook in andersoortige zaken maakt de Nationale ombudsman gebruik van de interventie. Hij doet dit met name in spoedeisende gevallen en bij relatief eenvoudige zaken waarvan hij verwacht dat een oplossing voor de klacht mogelijk is. In dergelijke gevallen wordt de klacht meestal per telefoon of fax aan de Belastingdienst voorgelegd met het verzoek binnen twee weken te laten weten of een oplossing mogelijk is.

De interventiemethode werkte over het algemeen goed, omdat vaak een oplossing mogelijk bleek. Niettemin slaagden de Belastingdienst en ook het Ministerie van Financiën er regelmatig niet in om binnen de gevraagde termijn op een voorgelegde klacht te reageren. Met het Ministerie van Financiën is mondeling overleg gevoerd om tot verbetering te komen. Eind 2007 werden de eerste tekenen van verbetering zichtbaar.

Speciale bijeenkomst

In 2007 heeft een succesvolle bijeenkomst plaatsgevonden tussen medewerkers van het team Belastingen van het bureau van de Nationale ombudsman en de contactpersonen van het Ministerie van Financiën en van de regionale eenheden van de Belastingdienst. Gesproken is onder meer over de door de Nationale ombudsman gebruikte onderzoeksmethodes en de daarbij behorende procedures met als doel gesignaleerde onduidelijkheden weg te nemen.

Reactie op rapporten

Rapporten die daartoe naar het oordeel van de Belastingdienst aanleiding geven, worden gepubliceerd op de interne beeldkrant van de Belastingdienst. Vooral rapporten met een aanbeveling komen voor die wijze van bekendmaking in aanmerking.

Klachten die herhaaldelijk in rapporten van de Nationale ombudsman naar voren komen, kunnen aanleiding geven tot overleg tussen Belastingdienst en Nationale ombudsman.

Reactie op aanbevelingen

Doorgaans worden de aanbevelingen van de Nationale ombudsman door de minister van Financiën overgenomen en opgevolgd. Een voorbeeld hiervan is het volgende. De Nationale ombudsman ontving ook in 2007 een substantieel aantal klachten (116) over stortingen van belastingteruggaven op een onjuist rekeningnummer. Een groot deel van de ontvangen klachten was gericht tegen het niet tijdig verwerken door de Belastingdienst/Toeslagen van verzoeken om wijziging van rekeningnummers. In een van de vier uitgebrachte rapporten over dit onderwerp was de klacht gegrond en deed de Nationale ombudsman een aanbeveling. Deze aanbeveling is opgevolgd.

In het verslag over 2006 (p. 31/32) is melding gemaakt van de aanbeveling van de Nationale ombudsman om de procedure bij het administratief beroep bij de directeur van de Belastingdienst in kwijtscheldingszaken te verbeteren. In 2007 is geconstateerd dat in het algemeen meer zorg werd

besteed aan de motivering van de uitspraken van de directeur. De indruk bestaat dat het aantal klachten op dit punt een licht dalende tendens vertoont.

Verder kan hier worden verwezen naar het hiervoor reeds besproken rapport 2007/250 (Taxaties door Domeinen – Op waarde geschat) van 6 november 2007. Tijdens het onderzoek voerde Domeinen al een aantal verbeteringen door bij de taxaties, zowel wat betreft het taxatieproces als ten aanzien van de klachtbehandeling. De Nationale ombudsman ontving in het verslagjaar nog geen reactie op de in het rapport opgenomen aanbevelingen.

In afwijking van de ervaring dat aanbevelingen doorgaans door de minister van Financiën worden opgevolgd, werd in 2007 een drietal aanbevelingen niet opgevolgd.

De aanbeveling om nog twee jaar door te gaan met de verstrekking van aangiftekortingen voor de inkomstenbelasting (rapport 2007/195) werd niet opgevolgd. De Nationale ombudsman beoordeelt dit als een tekortkoming in de dienstbaarheid van de Belastingdienst en betreurt de weigering om de aanbeveling op te volgen daarom zeer.

In rapport 2007/204 werd een tweetal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hadden betrekking op de automatische toekenning van voorlopige teruggaven aan vreemdelingen. Vreemdelingen die over een verblijfsvergunning van korter dan een half jaar beschikten werden hiervan uitgesloten, ook als zij zoals in de onderliggende klacht reeds negentien jaar in Nederland woonden. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling de uitsluiting van deze categorie vreemdelingen van de automatische toekenning van voorlopige teruggaven ongedaan te maken, welke aanbeveling door de minister werd opgevolgd. Tevens deed de Nationale ombudsman de aanbeveling de informatieverstrekking aan vreemdelingen die niet voor een automatische toekenning van een voorlopige teruggaaf in aanmerking komen, te verbeteren. Door in het bericht hierover aan betrokkenen te vermelden welke categorieën vreemdelingen het betreft en per categorie aan te geven wat de gevolgen zijn voor de aanspraak op een voorlopige teruggaaf, krijgt een betrokkene een betere indruk van de situatie die op hem van toepassing is. De minister heeft laten weten deze aanbeveling niet op te volgen. In een reactie hierop heeft de Nationale ombudsman aangedrongen op heroverweging.

Rapport 2007/184 betrof de situatie dat bij een aanslag over 2001 de eerder bij Voorlopige Teruggaaf uitbetaalde heffingskorting van verzoekster werd teruggevorderd. De aanslag was aan haar opgelegd naar aanleiding van een door haar ingediend T-biljet. Bij de behandeling van het T-biljet was gebleken dat de heffingskorting ten onrechte aan haar was uitbetaald.

De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om de terugvordering ongedaan te maken. De aanbeveling werd gedaan omdat door de staatssecretaris was besloten dat geen terugvordering zou plaatsvinden van heffingskortingen die over 2001 ten onrechte waren uitbetaald, behalve bij degenen die waren betrokken in de reguliere aanslagregeling. De reden voor deze uitzondering was dat niet kon worden achterhaald van wie langs de weg van de aanslagregeling de heffingskorting was teruggevorderd. De Nationale ombudsman was van mening dat er geen reden was verzoekster ook op die wijze te behandelen. De redenen die hadden geleid tot het besluit om af te zien van een generale terugvordering waren onverkort ook op haar van toepassing en het argument van het niet kunnen achterhalen van de betrokken gevallen gold ten aanzien van haar in ieder geval niet meer. De minister van Financiën heeft laten

weten deze aanbeveling niet op te volgen. De Nationale ombudsman heeft per brief aangedrongen op heroverweging van deze beslissing.

In het rapport «Van aanslag naar Toeslag» (rapport 2006/395 van 12 december 2006) is de aanbeveling aan de minister van Financiën opgenomen om bij omvangrijke en complexe operaties vooraf maatregelen te treffen om nadelige gevolgen voor individuele burgers van problemen die zich bij dergelijke operaties onvermijdelijk voordoen, zo snel mogelijk weg te nemen. De staatssecretaris van Financiën heeft in reactie daarop laten weten de aanbeveling te willen overnemen met de kanttekening dat hij dit beschouwt als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverplichting.

Bovendien was de Belastingdienst, zoals hiervoor al vermeld, niet in staat de aanbeveling uit te voeren om alsnog een voorschot uit te betalen op in 2006 teveel ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekering.

Lerende organisatie

Waar dat in de ogen van de Belastingdienst mogelijk is, wordt lering getrokken uit de bevindingen en het oordeel van de Nationale ombudsman. Zo werd hiervoor al gewezen op de toegenomen aandacht voor de motivering van de uitspraken van de directeur van de Belastingdienst in zaken van administratief beroep. Voorts kan de invoering van artikel 7a Invorderingswet 1990, tot stand gekomen mede naar aanleiding van overleg met de Nationale ombudsman, leiden tot een afname van het aantal klachten over stortingen door de Belastingdienst op een verkeerd rekeningnummer.

In 2007 vond een aantal malen een bijeenkomst plaats tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen over ontwikkelingen op het gebied van de toeslagen alsmede over de door de Belastingdienst/Toeslagen gevolgde werkwijze(n). Tijdens deze bijeenkomsten werd (over en weer) geleerd van elkaars inbreng.

Bezwaarprocedure

Evenals in 2006 was het aantal klachten over de behandeling van bezwaarschriften door de Belastingdienst relatief gering.

Nakomen rechterlijke uitspraken

De Nationale ombudsman ontving enkele klachten over het uitblijven van de uitbetaling door de Belastingdienst van een door de rechter vastgestelde kostenvergoeding. De bemoeienis van de Nationale ombudsman leidde er in het algemeen toe dat de Belastingdienst alsnog actie ondernam.

Juridiseren/dejuridiseren

Een initiatief van de Belastingdienst dat kan leiden tot dejuridisering bij het behandelen van klachten door de Belastingdienst is het aanbieden van mediation in conflictsituaties.

Op andere gebieden, bijvoorbeeld als het gaat om de behandeling van een verzoek om kosten- of schadevergoeding, neemt de Belastingdienst daarentegen juist regelmatig een juridiserend standpunt in. Dit houdt in dat de Belastingdienst zich dan met name concentreert op de vraag of hij onrechtmatig heeft gehandeld. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kan de behoorlijkheid gebieden wel een tegemoetkoming in de kosten te geven, bijvoorbeeld in de gevallen waarin sprake is geweest van ernstig onzorgvuldig handelen van de Belastingdienst.

2 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) verzorgt onder meer de uitvoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). De kernfuncties van het UWV zijn onder meer:

- het aan het werk houden of helpen van mensen;
- het beoordelen van ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- het verzorgen van uitkeringen, wanneer werk niet of niet direct mogelijk is.

Aantal klachten

Na de problemen rond de uitvoering van nieuwe wetgeving in 2005 en 2006 (het veranderprogramma Zwaluw, de WIA en de Wet Walvis) is het UWV in 2007 in rustiger vaarwater terechtgekomen. Het aantal klachten over het UWV nam ten opzichte van 2006 af met ruim 40% (van 2 276 naar 1 303 klachten), terwijl het aantal klachten in 2006 met ruim 36% was toegenomen ten opzichte van 2005. Het lijkt erop dat het project De Buitenwereld, dat in september 2005 binnen het UWV is gestart, zijn vruchten begint af te werpen. In dit project staat het principe «klant boven regels» centraal en het is gericht op bewustwording van alle medewerkers van het UWV. De Buitenwereld laat vanuit het perspectief van de burger op indringende en confronterende wijze zien, en vooral ervaren, wat klantgerichtheid in de praktijk betekent.

De Nationale ombudsman nam 34% van het totaal aantal te behandelen verzoeken in 2007 over het UWV in onderzoek. Hierbij ging het in de helft van het aantal zaken om spoedeisende klachten. Meestal ging het om burgers die financiële problemen hadden, omdat er bijvoorbeeld iets misging met de betaling van hun uitkering. Van de in totaal 506 zaken die in onderzoek zijn genomen, werd 88% tussentijds beëindigd, in de meeste gevallen omdat de verzoeker na interventie van de Nationale ombudsman op afdoende wijze was tegemoetgekomen op een of meer klachtonderdelen.

In 2007 bracht de Nationale ombudsman in totaal 26 rapporten uit over het UWV (2006: 17). De Nationale ombudsman deed in dertien rapporten een aanbeveling aan het UWV.

Aard van de klachten

De meeste klachten die de Nationale ombudsman in onderzoek nam hadden betrekking op de lange behandelingsduur (26%). Daarnaast klaagden burgers ook veel over klantgerichtheid (24%), informatieverstrekking (11%), klachtbehandeling (10%) en non-respons (7%).

Gelet op de forse afname van het aantal klachten kan worden gezegd dat het UWV het in 2007 beter deed dan in 2006. Opmerkelijk was echter wel dat de klachten veelomvattender en/of complexer waren. Met name klaagden burgers die verschillende uitkeringen van het UWV ontvingen, dat het nogal eens mis ging. De oorzaak hiervan was vaak terug te voeren op de niet optimale communicatie tussen verschillende afdelingen. En wanneer het in een dergelijke zaak misging, dan was ook vaak de communicatie met de burger niet goed of vond deze niet tijdig plaats. Zo waren er klachten over het uitblijven van een betaling, het niet nakomen van terugbelafspraken en gebrekkige informatieverstrekking. Het UWV gaf bijvoorbeeld geen of onvoldoende uitleg over de hoogte van

de verstrekte uitkering, terugvorderingen, verrekeningen en nabetalingen. Het viel de Nationale ombudsman verder op dat het UWV niet altijd duidelijk maakte waarom iets was misgegaan en wat eraan werd gedaan om het op te lossen. Hoewel de Nationale ombudsman beseft dat het merendeel van de contacten met burgers goed gaat, zou het UWV de nodige winst kunnen boeken door nog meer aandacht te besteden aan (duidelijke) communicatie. Daarbij is het van belang om (meer) te denken vanuit het perspectief van de burger. De Nationale ombudsman verwacht dat het aantal klachten over het UWV dan nog verder zal afnemen.

Ketenproblemen

De ketenproblematiek speelt bij het UWV zowel intern als extern.

Intern

Cliënten van het UWV kunnen niet direct telefonisch contact opnemen met een behandelend medewerker van het UWV. Zij dienen eerst telefonisch contact op te nemen met het Klantcontactcentrum (KCC). Daar kunnen zij terecht voor dossiergerelateerde vragen. Wanneer de KCC-medewerker de vraag niet kan beantwoorden wordt een terugbel-afpraak gemaakt tussen cliënt en een medewerker van de betrokken afdeling. Deze terugbelafspraken werden echter niet altijd (tijdig) nagekomen. De Nationale ombudsman ziet dit als een «intern keten-probleem».

Het UWV ontving via het KCC maar liefst 7,5 miljoen telefoontjes op jaarbasis. Gelet hierop is het aantal klachten dat de Nationale ombudsman ontving over het KCC gering. Daarbij merkt de Nationale ombudsman op dat klachten over het KCC weliswaar niet vaak expliciet werden voorgelegd aan de Nationale ombudsman, maar wel regelmatig door burgers terloops werden genoemd. Deze klachten maakten dan onderdeel uit van slechte ervaringen met het UWV in het algemeen.

Daarnaast speelden in 2007 ook problemen tussen de verschillende regiokantoren en de verschillende afdelingen binnen die regiokantoren. Iedere afdeling werkt weer op een ander terrein (zoals de Werkloosheidswet, Ziektewet, arbeidsongeschiktheid). De interne ketenproblemen ontstonden onder andere doordat de verschillende afdelingen niet (altijd) met dezelfde computersystemen werken. Dit is een erfenis uit de periode voordat de verschillende uitvoeringsinstellingen, die voorheen geheel zelfstandig opereerden, samen verder gingen als één UWV. De gebruikte computersystemen en bijbehorende werkwijzen waren echter ook in 2007 nog niet uniform. Burgers waren hiervan regelmatig de dupe. Slechte communicatie tussen verschillende afdelingen kon zo leiden tot financiële problemen bij uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld omdat het de afdeling WW niet duidelijk was dat de afdeling ZW de uitkering had beëindigd. De Nationale ombudsman benadrukt dat een goede interne communicatie de basis is voor het correct afhandelen van zaken.

Extern

Ook in 2007 kwam het met regelmaat voor dat burgers door een fout van het UWV te maken kregen met een terugvordering of een nabetaling van het UWV. In een deel van die gevallen vorderde het UWV bruto terug terwijl er netto was uitbetaald of paste het UWV op een nabetaling een bijzonder loonheffingstarief toe. In beide gevallen kregen burgers te maken met extra terug te betalen of extra ingehouden loonheffing. Het UWV voerde hiermee overigens wel de geldende fiscale wet- en regelgeving uit. Het probleem werd vooral veroorzaakt door het feit dat burgers zich vervolgens tot de Belastingdienst moesten wenden om een en ander op loonheffingsgebied recht te trekken. Dit leidde vaak tot onbevredigende resultaten. Daarom vond in 2007, op initiatief van de Nationale ombudsman, een gesprek plaats tussen de Nationale

ombudsman, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het UWV om tot een oplossing te komen. De mogelijkheden om netto terug te laten betalen bleken ruimer dan gedacht. Daarover zal het UWV beter geïnformeerd worden. Voor de overige gevallen zal op individuele basis gekeken moeten worden of een oplossing mogelijk is.

Functioneren intern klachtrecht

In 2007 nam het aantal klachten bij de Nationale ombudsman over de interne klachtbehandeling door het UWV met ongeveer de helft af ten opzichte van 2006. Het merendeel van de klachten had betrekking op het niet (afdoende) ingaan op de klacht en/of de door burgers gestelde vragen. Daarnaast klaagden burgers er voornamelijk over dat het UWV tijdens de interne klachtenprocedure geen of onvoldoende toelichting gaf. Het UWV legde dan bijvoorbeeld niet of niet afdoende uit hoe het probleem was ontstaan. Ook werd niet altijd aangegeven of iets zou worden ondernomen om het probleem in de toekomst te voorkomen en zo ja, wat dat dan zou zijn. Voorts werden de klachtafhandelingsbrieven van het UWV door burgers niet altijd ervaren als voldoende inlevend. Zij vonden de brieven nogal eens kort door de bocht en erg formeel. Er werden door het UWV dan wel verontschuldigen aangeboden, maar daar bleef het bij. Hiermee werd de frustratie, die de burger aan zijn zaak had overgehouden, vaak niet weggenomen. Dit leidde ertoe dat mensen zich alsnog tot de Nationale ombudsman wendden. Het UWV zou de nodige winst kunnen boeken door in de klachtenprocedure meer aandacht te besteden aan het onprettige gevoel en de frustratie die bij burgers zijn ontstaan. Kortom, door tijdens de interne klachtenprocedure meer aandacht te besteden aan inleving en de oorzaak van problemen (nader) toe te lichten, zouden burgers de kwestie wellicht zonder tussenkomst van de Nationale ombudsman en met een tevreden gevoel kunnen afsluiten. De Nationale ombudsman verwacht dat het aantal klachten over de interne klachtbehandeling dan nog verder zal afnemen.

Functioneren extern klachtrecht

Wanneer de Nationale ombudsman een klacht in onderzoek nam, legde hij de klacht met eventuele aanvullende vragen voor aan het Klachtenbureau van het UWV. In sommige gevallen kon de Nationale ombudsman het onderzoek na ontvangst van de reactie van het UWV beëindigen. Er was dan bijvoorbeeld tegemoetgekomen aan de klacht. Het kwam echter vaak voor dat een beëindiging van het onderzoek niet direct mogelijk was, omdat het UWV, zoals ook tijdens de interne klachtbehandeling, niet volledig had gereageerd op de klacht en/of de gestelde vragen. Het UWV lichtte dan bijvoorbeeld niet of niet afdoende toe wat er was misgegaan en welke maatregelen er voor de toekomst zouden worden genomen. Het was dan noodzakelijk om nadere vragen te stellen. Hier zou het UWV nog de nodige winst kunnen behalen.

De Nationale ombudsman stuurde klachten ter afhandeling naar het UWV door als zij door burgers nog niet aan het UWV waren voorgelegd en er geen sprake was van financiële spoed. De Nationale ombudsman is immers een tweedelijns klachteninstantie. In dit verband werd 27% van het totale aantal ontvangen klachten niet in onderzoek genomen maar doorgestuurd naar het UWV.

In 2006 besloot de Nationale ombudsman om het UWV bij bejegeningssklachten te verzoeken om via een bemiddelingsgesprek of mediation tot een oplossing te komen. Immers, de ervaring leert dat, als het gaat om bejegeningssklachten, een gesprek tussen de direct betrokkenen veelal een betere oplossing biedt voor partijen dan het instellen van een onderzoek door de Nationale ombudsman, met eventueel een rapport als resultaat.

In 2007 werden in totaal negen zaken, die geschikt waren voor dit traject, doorgeleid naar het UWV.

In juli 2007 startte de Nationale ombudsman samen met het UWV een pilot voor de afhandeling van spoedeisende klachten. Dit hield in dat spoedeisende klachten meteen door de Nationale ombudsman (per e-mailbericht) werden doorgestuurd naar het UWV, met het verzoek om binnen een week te zorgen voor een oplossing. Het ging met name om burgers die (ernstige) financiële problemen hadden. Met het UWV werd afgesproken om in die gevallen dezelfde dag nog telefonisch contact op te nemen met de burger om het probleem te bespreken. Vervolgens trachtte het UWV de klacht binnen een week op te lossen. Indien de burger niet tevreden was kon hij zich weer tot de Nationale ombudsman wenden. Door deze werkwijze kreeg het UWV de kans om het probleem zelf op te lossen, hetgeen het (eventueel) geschonden vertrouwen bij de burgers kan herstellen. Begin 2008 zal de Nationale ombudsman de werkwijze samen met het UWV evalueren. Dan zal worden besloten of deze werkwijze permanent wordt ingevoerd.

Op 29 mei 2007 organiseerde de Nationale ombudsman een bijeenkomst voor alle klachtenambassadeurs van het UWV, de contactpersonen van de Nationale ombudsman bij het Klachtenbureau UWV en de betrokken onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman, zodat zij met elkaar kennis konden maken en ervaringen konden uitwisselen. Deze bijeenkomst werd door iedereen als positief ervaren. Voor de Nationale ombudsman werd zo duidelijk dat ook de klachtenambassadeurs met grote inzet werken en ernaar streven om klachten binnen hun regio-kantoor op een goede manier af te handelen.

Ervaringen met interventies

In 2007 intervenieerde de Nationale ombudsman in 393 gevallen tussen het UWV en de burger. Daarbij ging het meestal om onderzoeken waarbij binnen een redelijk korte tijd een oplossing kon worden geboden. In beginsel kwamen alleen klachten die eerst door het UWV waren behandeld voor een interventie in aanmerking. Indien een burger echter financiële problemen had, nam de Nationale ombudsman de klacht meteen in onderzoek. Tot 2 juli 2007 nam de Nationale ombudsman in dergelijke gevallen zo spoedig mogelijk telefonisch contact op met het UWV. Het UWV gaf vervolgens binnen een week een reactie op de klacht. Met ingang van 2 juli 2007 startte de Nationale ombudsman samen met het UWV de hiervoor beschreven pilot voor de afhandeling van spoedeisende klachten. Bij een interventie legde de Nationale ombudsman de klacht meestal per e-mailbericht voor aan het UWV. Als de klacht complex was, gebeurde dit echter schriftelijk.

De Nationale ombudsman ervoer de resultaten/effecten van de gevoerde interventies over het algemeen als positief. In het merendeel van de gevallen werd er namelijk tegemoet gekomen aan de klacht. Helaas kwam het nogal eens voor dat het UWV niet direct afdoende reageerde op de klacht en/of de gestelde vragen. Hierdoor duurde het onderzoek onnodig lang.

Reacties op rapporten en aanbevelingen

De Nationale ombudsman bracht in 2007 26 rapporten uit over het UWV. In 77% van de rapporten werd de klacht geheel gegrond verklaard; in 19% van de rapporten werd de klacht deels gegrond verklaard.

In 31% van de rapporten verklaarde de Nationale ombudsman de klacht gegrond wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Tevens was in 31% van de uitgebrachte rapporten sprake van schending van het vereiste van voortvarendheid. Ook de vereisten van administratieve nauwkeurigheid, rechtszekerheid, redelijk-

heid en motivering kwamen regelmatig in rapporten over het UWV aan de orde. Ten slotte deed de Nationale ombudsman in dertien rapporten (50%) een aanbeveling aan het UWV. De helft van de gedane aanbevelingen waren structureel van aard, de andere helft individueel. Het UWV volgde deze aanbevelingen over het algemeen volledig op.

Het viel de Nationale ombudsman hierbij op dat er in 2007 relatief veel rapporten waren over het storten van bedragen op een verkeerd rekeningnummer. Het UWV was dan (aanvankelijk) niet bereid de verkeerd gestorte bedragen alsnog naar het juiste rekeningnummer over te maken. In rapport 2007/106 stortte het UWV de door een burger teveel afgedragen werknemerspremie terug op een verkeerd rekeningnummer. En in rapport 2007/273 maakte het UWV de ZW-uitkering over op een onjuist rekeningnummer; de betrokken burger had daardoor lange tijd geen inkomsten. Ten slotte deed de Nationale ombudsman het UWV in rapport 2007/226 onder meer de aanbeveling om het beleid bij betaling op een verkeerd rekeningnummer te wijzigen: als de fout bij het UWV ligt, dient het UWV op het juiste rekeningnummer te betalen. Het UWV heeft nog niet aangegeven of het deze aanbeveling op gaat volgen.

Voorts was opmerkelijk dat er in 2007 verscheidene rapporten waren over gebreken in bepaalde computersystemen van het UWV. Daarom gaf de Nationale ombudsman het UWV, bijvoorbeeld in de rapporten 2007/134 en 2007/266, in overweging om de betrokken systemen aan te passen.

Lerende organisatie

Met het project De Buitenwereld laat het UWV goed zien dat het een lerende en vooruitstrevende organisatie is. Het zal echter niet zo zijn dat alle medewerkers van het UWV hierdoor direct en volledig klantgericht werken. Dit blijft immers een langdurig proces. Hoewel het aantal klachten over het UWV vergeleken met andere overheidsinstanties nog relatief hoog is, lijkt het UWV wel de goede kant op te gaan.

Op 10 april 2007 brachten medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman een bezoek aan het KCC en de backoffice ZW van het UWV in Groningen. De algemene indruk was positief. De KCC-medewerkers bleken over het algemeen voldoende basiskennis te hebben. Ingewikkelde vragen of vragen die niet direct beantwoord konden worden, werden doorgezet naar de betrokken afdeling. Soms werd een cliënt ook direct met de betrokken afdeling doorverbonden.

Op 29 mei 2007 vond een bijeenkomst plaats voor alle klachtenambassadeurs van het UWV, de contactpersonen van de Nationale ombudsman en de betrokken onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman (zie eerder onder Functioneren extern klachtrecht). Uit deze dag kwam met name naar voren dat door de klachtenambassadeurs en de medewerkers van het Klachtenbureau UWV het telefonisch contact met burgers in het kader van de klachtafhandeling als heel positief werd ervaren.

Voorts waren er in 2007 (telefonische) contacten op managementniveau tussen het Bureau Nationale ombudsman en het Klachtenbureau UWV. Er vonden ook periodieke overleggen plaats tussen een afvaardiging van de Nationale ombudsman en het Klachtenbureau UWV. Verder bracht de (nieuwe) substituut Nationale ombudsman begin december een kennismakingsbezoek aan het UWV.

Uit bovengenoemde contacten leidt de Nationale ombudsman af dat het UWV steeds weer initiatieven neemt om zaken te verbeteren. Het doorvoeren van verbeteringen werd wel bemoeilijkt doordat het UWV een grote instantie is met verschillende kantoren en verschillende werkter-

reinen, die vanuit het verleden nog verschillende werkwijzen en computersystemen hanteert. De Nationale ombudsman realiseert zich ook dat daarnaast externe factoren, zoals veranderende wetgeving en opgelegde reorganisaties, de kans op succes bij het ingaan van een verbetertraject (kunnen) beïnvloeden. Indien er echter meer geïnvesteerd zou worden in goede communicatie, zowel intern als extern, en er meer vanuit het perspectief van de burger zou worden gedacht en gehandeld, zal naar de opvatting van de Nationale ombudsman het aantal klachten over het UWV mogelijk nog verder afnemen.

Bezwaarprocedure

De Nationale ombudsman ontving in 2007 dertig klachten (2,3%) over de wijze waarop het UWV met bezwaarschriften omging. Dit is de helft minder dan in 2006. Een derde van deze klachten werd in onderzoek genomen door de Nationale ombudsman. De klachten gingen met name over de duur van de bezwaarprocedure en onduidelijkheden in beslissingen. Het UWV neemt voor wat betreft WW-zaken direct na ontvangst van een bezwaarschrift telefonisch contact op met de bezwaarmaker. Wellicht heeft deze aanpak bijgedragen aan de forse afname van het aantal klachten. Voor de overige bezwaarzaken is er sprake van een pilot op enkele kantoren.

Nakomen rechterlijke uitspraken

In 2007 ontving de Nationale ombudsman zestien klachten (1,3%) over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken door het UWV. Het ging daarbij met name om de lange duur en/of non-respons.

Juridiseren/dejuridiseren

Wat veel klachten over het UWV gemeenschappelijk hadden, was dat ze het beeld geven van een overheidsinstantie dat zich in zijn (schriftelijke) reacties vaak beperkte tot het strikt noodzakelijke en daarbij dacht in termen van procedures en bevoegdheden. Situaties waarin de burger niet wist naar welke informatie hij moest of kon vragen, maar waarin het UWV wel kon vermoeden dat de burger hierop prijs zou stellen of hierbij belang zou hebben, greep het UWV onvoldoende aan om aanvullende informatie te verstrekken en duidelijk te communiceren.

Achterliggende oorzaken

Hoewel de zes oude uitvoeringsinstellingen jaren geleden fuseerden, met het UWV als resultaat, leek er nog niet echt sprake te zijn van één organisatie. Het viel de Nationale ombudsman op dat een deel van de problemen veroorzaakt werd door een gebrekkige communicatie tussen de verschillende afdelingen binnen het UWV. Dit kwam door de verschillende werkwijzen en computersystemen die de afdelingen binnen het UWV hanteerden. Hierbij wordt verwezen naar hetgeen reeds eerder is beschreven over de ketenproblemen bij het UWV.

Daarnaast onderkent de Nationale ombudsman dat er binnen het UWV regelmatig sprake was van een reorganisatie en dat het UWV regelmatig werd geconfronteerd met veranderende wetgeving. Hoewel dit niet altijd als excuus kan worden gebruikt, realiseert de Nationale ombudsman zich dat daaruit ook veel klachten voortvloeien.

3 Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een agentschap van het Ministerie van Justitie en behandelt alle verblijfsaanvragen van vreemdelingen. Het gaat om een groot aantal aanvragen. Veel gebeurt gestandaardiseerd, en schriftelijk. Er wordt veelal getoetst aan de vreemdelingen-circulaire. Als aan een van de voorwaarden niet is voldaan, leidt dit in het

algemeen tot afwijzing. Pas in bezwaar en beroep wordt meer aandacht besteed aan de omstandigheden van het geval. Dat is belangrijk voor het binnen de perken houden van de duur van de behandeling. Dit aspect is nu niet meer zo'n groot probleem voor de IND. Jarenlang werd de organisatie geplaagd door allesoverheersende werkachterstanden. Daarvan is nu nog maar op enkele onderdelen sprake. De instroom van zowel reguliere als asielaanvragen is verminderd. Daarnaast is er veel geïnvesteerd in stroomlijning van de processen. Zo zijn bijvoorbeeld de formulieren voor reguliere aanvragen gestandaardiseerd. Daarmee wordt een vlotte afhandeling bevorderd. Natuurlijk staat dat al snel op gespannen voet met het perspectief van de individuele aanvrager. Begrijpt die zo'n formulier wel, en als er iets mee misgaat, loopt dan het strakke proces niet in het honderd? Een belangrijke ontwikkeling op dit vlak is de invoering van de loketten van de IND. Daarmee haalt de IND de front office-functie terug in het eigen bedrijf. Dit past in het streven van de IND om veel gemakkelijker en vaker mondeling contact te kunnen hebben met de klanten. Als een aanvrager problemen ondervindt, bijvoorbeeld met het invullen van een standaardformulier, dan kan hij daarmee terecht bij een IND-medewerker. Klantvriendelijkheid is een centraal begrip geworden. De IND is een taal gaan spreken die verwantschap heeft met het begrippenkader van de Nationale ombudsman. Dit is goed te zien op het vlak van de behandeling van klachten. De IND gaat daar nu uiterst serieus mee om. Veel aandacht wordt besteed aan het proberen te bereiken van oplossingen voor klachten in de informele sfeer. De IND voelde zich op dit punt bepaald gesteund door de lezing daarover van de Nationale ombudsman op een studiedag van de IND. Er wordt ook systematisch geanalyseerd: wat zijn achterliggende oorzaken van klachten, en hoe kunnen verbeteringen worden bereikt. De IND maakt zodoende werk van het beginsel van de lerende overheid. Kortom, de positieve ontwikkelingen bij de IND die waren genoemd in het verslag over 2006 hebben zich in het jaar 2007 voortgezet.

Aantal klachten

Bij de IND

Nog steeds is er sprake van een dalende trend in het absolute aantal klachten over de IND. In 2006 waren er intern 9 842 klachten ingediend, in 2007 waren dit er 4 821. Dit is dus een daling ten opzichte van 2006 met 51%.

Het merendeel van de klachten over de IND betrof klachten over de behandelduur (55%) maar vanaf oktober is het aandeel klachten over de dienstverlening groter dan het aandeel klachten over de behandelduur. Van de klachten over dienstverlening gingen de meeste klachten over de postbeantwoording (31%). 73% van de klachten betrof het reguliere proces, 16% van de klachten betrof asielzaken en 4% van de klachten had betrekking op naturalisatiezaken.

In 2007 werd 95% van de klachten binnen de wettelijke termijn van zes weken behandeld. Van alle afgehandelde klachten werd 15% ongegrond en 56% (deels) gegrond geacht. De overige klachten werden grotendeels informeel afgehandeld.

Bij de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontving 570 klachten over de IND (in 2006: 987). De daling in het aantal klachten heeft wellicht als achtergrond dat er minder aanvragen om toelating werden gedaan en dat mede daardoor de achterstanden in de behandeling van zaken door de IND zijn afgenomen. Daarnaast speelde dit jaar mogelijk de pardonregeling een rol. Veel vreemdelingen die al lang in procedure zijn over hun verblijfsvergunning

ontvingen bericht dat zij in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning. Dit was nu juist de categorie vreemdelingen die zich in andere jaren vaak tot de Nationale ombudsman wendde om te klagen over het uitblijven van een beslissing op hun verblijfsaanvraag.

Communicatie met de burger

Evenals in 2006 heeft de IND in 2007 veel tijd geïnvesteerd in de kwaliteit van dienstverlening door middel van de cursus «Behoorlijk bestuur en dienstverlening» voor alle medewerkers. Vanuit het Bureau Nationale ombudsman werd in het kader van het uitdragen van behoorlijkheidsnormen een deel van die cursus verzorgd. In 2007 heeft de IND voor het proces regulier in vervolg hierop de cursus «Klant in zicht» ontwikkeld, waarin de nadruk op klantgerichtheid ligt.

In het najaar van 2007 heeft de IND negen loketten in het land geopend (Amsterdam, Hoofddorp, Utrecht, Zwolle, Rijswijk, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Den Bosch) voor voorlichting over regulier verblijf in Nederland, het aanvragen van reguliere verblijfsvergunningen en het ontvangen van de daarbij behorende verblijfsdocumenten. Hiermee heeft de IND de front office-taak van de gemeenten overgenomen. Dit betekent een belangrijke uitbreiding van de publieksfunctie; door het instellen van deze loketten zal de IND veel meer persoonlijk contact met de aanvragers hebben dan voorheen. Als voorbereiding op deze loketwerkzaamheden volgden alle loketmedewerkers een drieweekse basisopleiding waarbij naast kennisoverdracht ook aandacht werd besteed aan klantgericht werken. Verondersteld wordt dat de behandeling van aanvragen hierdoor sneller zal verlopen, waardoor eerder duidelijkheid ontstaat voor betrokkenen.

Ketenproblemen

Loketten

In het verslag over het jaar 2006 werd opgemerkt dat twee reorganisaties in het jaar 2007 naar verwachting zouden bijdragen aan vermindering van de ketenproblematiek. In de eerste plaats het hiervoor genoemde overbrengen van de front office-taken van de gemeenten naar de IND, waardoor de communicatieproblematiek tussen gemeenten en IND wordt opgeheven. Er zijn tot nu toe weinig klachten over de loketten bij de Nationale ombudsman terechtgekomen. De klachten hadden vooral betrekking op de afstand tot de nieuwe loketten. Het wordt als minder rechtvaardig gevoeld dat een vreemdeling voor het verkrijgen van een identiteitsdocument niet meer bij zijn gemeente terecht kan, zoals niet-vreemdelingen, maar daarvoor vaak naar een andere stad moet reizen.

Dienst Terugkeer en Vertrek

De andere ontwikkeling was het oprichten van de nieuwe terugkeerorganisatie, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Begin 2007 werd de DT&V operationeel. Deze dienst is geen onderdeel van de IND maar een aparte organisatie waarin medewerkers afkomstig van de voormalige ketenpartners vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee en IND werkzaam zijn onder centrale aansturing. Doordat deze medewerkers nu in één dienst werken lijkt de ketenproblematiek inderdaad minder aanwezig. Voorzover de Nationale ombudsman er zicht op heeft, lijkt de communicatie tussen de IND en de DT&V goed te verlopen. Er zijn weinig klachten over de dienst ontvangen.

Zoekgeraakte documenten

Een ketenprobleem dat zich al een aantal jaren afspeelt, is dat van het zoekraken van documenten van vreemdelingen. De IND en de vreemdelin-

gendiensten van de verschillende politiekorpsen verwijzen vaak naar elkaar voor dit probleem. In 2007 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek ingesteld naar aanleiding van een aantal klachten over deze problematiek. Het gaat daarbij om een onderzoek naar het kwijtraken van originele (identiteits)documenten die op enig moment door de vreemdeling zijn overgedragen aan een instantie in de vreemdelingenketen en daarna niet meer zijn geretourneerd. Het onderzoek is toekomstgericht en er wordt samen met de IND en eventueel ook de politie naar een oplossing voor dit probleem gezocht. Het rapport zal begin 2008 uitkomen.

Intern klachtrecht

Meer informele afdoeningen

In 2007 had de IND meer contact met klagers. Bij ontvangst van een klacht werd steeds vaker eerst telefonisch contact opgenomen met de klager. Dit leidde ertoe dat meer klachten informeel werden afgedaan. De Nationale ombudsman waardeert deze aanpak. Wel dient steeds te worden nagegaan of de klager daadwerkelijk genoeg neemt met deze aanpak. In een aantal gevallen liet de klager aan de Nationale ombudsman weten dat hij toch nog een schriftelijke afhandeling van de klacht had verwacht.

Meer aandacht voor kwaliteit

Door het dalende aantal klachten kan de IND nu meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de klachtafhandeling. Zo vond er in augustus 2007 een klagerstevredenheidsonderzoek plaats. Op 29 oktober 2007 hield de IND net als het jaar ervoor een themabijeenkomst klachten voor een groep medewerkers van de IND. Op deze dag werden onder meer de resultaten van het klagerstevredenheidsonderzoek bekendgemaakt.

Aandacht voor oorzaken en leren van klachten

Ook dit jaar stelde de IND klachtenanalyses op waarin de achtergronden en oorzaken van de klachten werden belicht. Hieruit kwam naar voren dat hoewel de meeste klachten net als voorheen over de behandelduur gingen, het percentage klachten over dienstverlening toenam.

Verder ging de IND na of de pardonregeling tot een toename van het aantal klachten had geleid. In het najaar van 2007 kwamen klachten binnen van vreemdelingen die meenden in aanmerking te komen maar geen bericht hadden ontvangen. Deze klachten werden op een centraal punt binnen de IND behandeld.

Ook heeft de IND aandacht besteed aan de manier waarop klachten konden worden ingediend bij de nieuwe loketten, en heeft daarvoor een speciaal formulier ontworpen dat bij de inloopbalie kan worden afgegeven.

Geconstateerd kan worden dat de IND structureel aandacht heeft besteed aan de behandeling van klachten maar daarnaast ook geprobeerd heeft deze te voorkomen door de oorzaak van de klachten te achterhalen en verbeteringen na te streven.

Extern klachtrecht

Interventies en rapporten

In 292 zaken werd met succes geïntervenieerd. Evenals in de voorgaande jaren was er binnen de interventiesfeer sprake van een goede samenwerkingsrelatie waarin de IND bereid was en erin slaagde om oplossingen te bereiken die voldeden aan de overeengekomen criteria: een reactie binnen vijf werkdagen waarbij de IND aangaf binnen een door de Nationale ombudsman bepaalde termijn aan de klacht tegemoet te komen.

Ook in 2007 zijn zaken waarin tijdens het onderzoek alsnog voldoende aan de klacht tegemoet werd gekomen, zoveel mogelijk voortijdig beëindigd. Dit had tot gevolg dat er in 2007 slechts vijftien rapporten over de IND werden uitgebracht (2006: 37). Daarnaast zijn er drie rapporten uitgebracht naar aanleiding van onderzoeken uit eigen beweging, respectievelijk over de presentatie van asielzoekers, de W2-documenten en de individuele ambtsberichten (zie ook paragraaf 2.1).

Mondeling contact

In 2007 is er zowel vanuit de IND als vanuit de Nationale ombudsman naar gestreefd om klagers en de IND met elkaar in gesprek te brengen in plaats van enkel schriftelijk contact te onderhouden. In een tweetal zaken heeft de ombudsman deze gesprekken bijgewoond. Deze klachten waren afkomstig van advocaten en gingen over problemen die vreemdelingen ondervonden bij de naturalisatieprocedure en over de procedure van het aanvragen van een terugkeervisum.

Reacties op rapporten en aanbevelingen

In 2007 zijn er op het terrein van de IND vier aanbevelingen gedaan, waarvan er twee zijn overgenomen.

In de zaken waarin de betrokken bewindspersoon overweegt om de aanbeveling niet over te nemen, vindt krachtens een afspraak met het Ministerie van Justitie ambtelijk overleg plaats. Ook in 2007 heeft dit overleg een aantal keren plaatsgevonden. De inzet van deze gesprekken was dat er zoveel mogelijk aan de bedoeling van de aanbeveling werd tegemoetgekomen. De Nationale ombudsman zoekt naar middelen om te bevorderen dat aanbevelingen tot een maximaal resultaat leiden. Daarbij kan het soms van belang zijn om vooraf met de overheidsinstantie overleg te voeren over de voorgenomen aanbevelingen. In het bundelingsonderzoek naar de zoekgeraakte documenten wordt ernaar gestreefd om samen met de IND naar een oplossing te zoeken voor deze problematiek. In dat verband zal wellicht ambtelijk overleg plaatsvinden over de voorgenomen aanbevelingen.

Hierna worden drie onderzoeken uit eigen beweging, met de daarbij door de Nationale ombudsman gedane aanbevelingen, besproken.

Presentatie asielzoekers

De Nationale ombudsman bracht begin 2007 het rapport Presentaties ex-asielzoekers uit (zie paragraaf 2.1).

De aanbevelingen in het rapport zijn erop gericht om de vreemdeling meer inzicht te geven in hetgeen een presentatie inhoudt (over de locatie, rechten en plichten, aanwezigheid derden, e.d.). Onder meer wordt aanbevolen om de informatie die wordt verstrekt aan de autoriteiten ook in kopie over te leggen aan de vreemdeling. Daarmee kan eventueel wantrouwen van de vreemdeling worden verminderd, en kan de vreemdeling tijdig wijzen op eventuele veiligheidsrisico's die het verschaffen van de informatie aan de autoriteiten kan meebrengen voor de vreemdeling zelf of voor achterblijvers in het land van herkomst. Daarnaast geven duidelijke en openbare afspraken met herkomstlanden de Dienst Terugkeer en Vertrek meer houvast bij de uitoefening van zijn taak. Door ervoor zorg te dragen dat de daadwerkelijke presentatie ook echt inhoudelijk kan worden gevolgd, indien nodig door het inschakelen van een tolk, krijgt ook de beoordeling van het buitenschuld criterium daadwerkelijk inhoud en kan beoordeeld worden of tijdens de presentatie zaken aan de orde komen die betrokkene in gevaar kunnen brengen bij terugkeer.

De aanbevelingen zijn opgevolgd.

W2-documenten

De Nationale ombudsman maakte op 28 maart de resultaten bekend van een onderzoek naar de afgifte van zogenaamde W2-documenten (identiteitsdocumenten), door de IND (zie paragraaf 2.1). De staatssecretaris van Justitie heeft laten weten dat zij van plan is de aanbeveling op te volgen ten aanzien van asielzoekers die een reguliere aanvraag hebben ingediend en rechtmatig in Nederland verblijven en ook aan vreemdelingen zonder asielachtergrond die niet beschikken over een geldig paspoort. Doordat uitgebreid politiek overleg over de aanbeveling plaatsvond, liet deze reactie op de aanbeveling zes maanden op zich wachten.

Individuele ambtsberichten

De Nationale ombudsman deed onderzoek naar de totstandkoming van individuele ambtsberichten in asielzaken (zie paragraaf 2.1). De bewindslieden hadden aan het eind van het jaar nog niet op de aanbevelingen gereageerd.

4 Sociale Verzekeringsbank

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is een grote uitkeringsinstantie die vooral bekend is van de uitbetaling van de kinderbijslag (AKW), het ouderdomspensioen (AOW) en de nabestaandenuitkering (Anw). In 2006 werd er een bedrag van € 29 miljard uitgekeerd aan 4,8 miljoen klanten in binnen- en buitenland. Voor de Nationale ombudsman is de SVB – zeker relatief gezien – geen grote klachtenleverancier. Hij heeft in 2007 iets minder klachten ontvangen dan in 2006, 247 tegenover 271. Hiervan werden er 33 in onderzoek genomen. Onderzoeken vinden meestal schriftelijk plaats; een enkele keer werd geïntervenieerd (bijvoorbeeld telefonisch).

Aard van de klachten

Verreweg het grootste aantal klachten dat in 2007 over de SVB werd ontvangen (36% van het totaal) had betrekking op de inhoud van een beslissing. De Nationale ombudsman neemt dergelijke klachten niet in onderzoek omdat voor verzoekers de mogelijkheid openstaat (of opengegaan heeft) om die beslissing in een bezwaar- of beroepsprocedure aan te vechten. Verzoekers die een klacht indienen over de inhoud van een wettelijke regeling (9%) worden verwezen naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Verder gaan de klachten over de klantgerichtheid (10%), de informatieverstrekking (10%), de behandelingsduur (6%) en over non-respons (5%).

Wat opvalt is het grote aantal klachten (37% van alle in 2007 ontvangen SVB-klachten) dat betrekking heeft op de ontvangst van een Nederlandse uitkering of voorziening in het buitenland. Dit aantal kan verklaard worden uit de vaak ingewikkelde regelgeving (Europese verordeningen, bilaterale en multilaterale verdragen) en het feit dat de financiële gevolgen van de uitvoering van regels, zoals die gelden voor buiten Nederland woonachtige uitkeringsgerechtigden, als oneerlijk worden ervaren.

Dit komt het meest nadrukkelijk naar voren bij de AOW-regels: als iemand bijvoorbeeld op zijn 25e vanuit het buitenland naar Nederland komt en daar tot zijn 60e levensjaar blijft werken en vervolgens dan weer naar zijn geboorteland terugkeert, zal hij op het moment dat hij zijn AOW-pensioen aanvraagt merken dat dit pensioen met 30% wordt gekort (dit wordt het AOW-gat genoemd) terwijl hij gevoelsmatig zijn hele arbeidsleven in Nederland heeft gewerkt. Uit een onderzoek van de SVB is naar voren gekomen dat migranten zich vaak niet of onvoldoende verdiepen in de gevolgen die migratie heeft voor hun sociale verzekeringen. Uit de stukken die de Nationale ombudsman bij klachten van in het buitenland

woonachtige verzekerden ontvangt blijkt nog wel eens dat vragen van een verzoeker leiden tot «heen en weer geschrijf». Een deel van die klachten kan misschien worden voorkomen als de SVB een verzekerde met vragen telefonisch benadert om die vragen te bespreken. Bij alleen een schriftelijke behandeling is de kans groot dat het antwoord nieuwe vragen oproept of aanleiding is voor het indienen van een klacht.

In voorgaande jaren stond de vestiging Leiden – wat aantallen klachten betreft – bovenaan. Met als dieptepunt de jaren 2002 en 2003 toen ruim 35% van alle SVB-klachten betrekking had op die vestiging. Dit grote percentage was toen vooral een gevolg van organisatorische problemen waardoor er forse achterstanden waren ontstaan. Ook in dit verslagjaar levert dit kantoor relatief gezien nog wel veel klachten op (16% van het totaal, wellicht mede een gevolg van het feit dat dit kantoor de uitkeringen verzorgt van uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in landen waar veel klanten van de SVB wonen zoals Turkije, Marokko en Tunesië), maar een bijna gelijk aantal heeft inmiddels ook betrekking op de vestiging Roermond (15%), gevolgd door de vestiging Utrecht (10%). Het is duidelijk dat er geen vestigingen meer zijn die hier in negatieve zin uitspringen. Ongeveer 15% van de klachten is niet aan een specifiek kantoor verbonden; deze klachten worden door de Nationale ombudsman geregistreerd onder het hoofdkantoor te Amstelveen. Ook vallen hieronder klachten die de vrijwillige verzekeringen betreffen en klachten waarvan niet duidelijk is over welk kantoor ze gaan.

Ketenproblemen

Enkele klachten hebben betrekking op de rol van de SVB als administratiekantoor bij de uitvoering van de PGB-regeling (PGB = persoonsgebonden budget). De zorgkantoren fungeren hierbij als ketenpartner van de SVB. Bij de Nationale ombudsman zijn geen signalen bekend die wijzen op ketenproblematiek tussen beide partners.

In het kader van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet houdt de SVB de bijdrage in op de uitkeringen van in het buitenland woonachtige uitkeringsgerechtigden (vooral AOW'ers) die ze op grond van die wet verschuldigd zijn. De SVB doet dit namens het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Het CVZ heeft de behandeling van bezwaarschriften die met betrekking tot de inning van die bijdrage zijn ingediend uitbesteed aan de SVB, vestiging Utrecht. De Nationale ombudsman heeft hierover in 2007 vier klachten ontvangen. Deze zijn echter niet aan te merken als ketenprobleem.

Functioneren intern klachtrecht

In 2007 heeft de Nationale ombudsman zeer weinig klachten ontvangen over de klachtbehandeling door de SVB. Over het algemeen worden de klachten goed opgepakt en wordt er serieus naar de klanten geluisterd. De wijze waarop er binnen de SVB wordt gewerkt, namelijk in serviceteams waarin verschillende soorten behandelaars in een team met elkaar samenwerken, zal hieraan zeker bijdragen. In de serviceteams is er voor elke klant een vaste contactpersoon.

Functioneren extern klachtrecht

De in het verslag over 2006 gesignaleerde problemen met betrekking tot de contacten tussen de medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en de contactpersonen van de SVB op de verschillende vestigingen zijn ook in het verslagjaar 2007 nog actueel. Slechts eenmaal (in maart 2007) is een lijst met contactpersonen ontvangen; wijzigingen op die lijst werden verder niet doorgegeven. Op het moment dat een medewerker van de ombudsman in het kader van een interventie contact opneemt met de SVB is het hinderlijk als hij niet direct bij de juiste persoon terechtkomt. Verder heeft elke contactpersoon nog steeds zijn

eigen werkwijze. Als er eenmaal contact is, dan verloopt dat overigens vrijwel altijd goed en op individueel niveau gemaakte afspraken worden doorgaans goed nagekomen.

Reacties op rapporten en aanbevelingen

In 2007 zijn er over de SVB geen rapporten uitgebracht. Wel stonden er nog twee aanbevelingen open van rapporten die in 2006 zijn uitgekomen. In het ene rapport ging het om een individuele aanbeveling dat de SVB, kantoor PGB, een terugvordering zou stopzetten. Deze aanbeveling werd door de SVB niet opgevolgd omdat er nog een gerechtelijke loonverderingsprocedure van verzoeker (de zorgverlener) tegen de budgethouder aanhangig was. Het andere rapport ging over de wijze waarop een verzoekster was verhoord door twee buitengewone opsporingsambtenaren van de SVB. Zij klaagde er onder meer over dat dit verhoor vijf uren onafgebroken had geduurd zonder dat er rekening was gehouden met haar fysieke toestand (zij was ten tijde van het verhoor 81 jaar en had last van een hoge bloeddruk). In dit rapport was de structurele aanbeveling gedaan dat de SVB met beleid moest komen voor de duur van het verhoor bij een opsporingsonderzoek van personen boven de leeftijd van 75 jaar. In reactie op deze aanbeveling heeft de SVB laten weten dat er met het functioneel parket van het Openbaar Ministerie per individueel geval zal worden afgesproken of een strafrechtelijke vervolging van personen in deze leeftijdscategorie aan de orde is. Verder waren intussen ook de gedragsregels voor het verhoor van deze groep aangescherpt. Dit betekent dat personen van 75 jaar en ouder in de praktijk door de SVB nog slechts bij hoge uitzondering strafrechtelijk worden vervolgd en dus verhoord.

Lerende organisatie

De SVB kan zeker als lerende organisatie worden aangemerkt.

De professionele aanpak van de centrale en decentrale klanttevredenheidsonderzoeken zal zeker aan het eigen lerend vermogen van de SVB bijdragen.

Vermeldenswaard is verder dat de Nationale ombudsman door de SVB werd gevraagd om een openingspresentatie te houden op de Dag van de bezwaarmedewerker, een bijeenkomst die de SVB voor een grote groep serviceteammedewerkers had georganiseerd. Verder leverde een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman een bijdrage aan de themabijeenkomst Klantsignalen van de SVB werkgroep Dienstverlening.

Bezwaarprocedure

De Nationale ombudsman heeft in 2007 weinig klachten ontvangen over de wijze waarop de SVB met bezwaarschriften omgaat. Dit is zeer waarschijnlijk een gevolg van het feit dat de bezwaarschriften in serviceteams worden behandeld.

Nakomen rechterlijke uitspraken

In 2007 heeft de Nationale ombudsman een klacht ontvangen over het niet nakomen van een rechterlijke uitspraak. Deze klacht had nog niet aan het kenbaarheidsvereiste voldaan en is daarom ter behandeling naar de SVB doorgezonden.

Juridiseren/dejuridiseren

Het lijkt erop dat de SVB op de goede weg is. Het werken met serviceteams maakt de lijnen met de klant korter en vergemakkelijkt het contact. «Moeilijke» vragen kunnen meestal in het team worden beantwoord. De SVB vindt de «persoonlijke aandacht» voor de klant belangrijk: in bijzondere situaties is het zelfs mogelijk om een klant thuis te bezoeken. Voor laaggeletterden heeft de SVB een speciale website ontwikkeld waarop «klare» taal wordt gebruikt en de mogelijkheid is gecreëerd om de

informatie te laten voorlezen. Ook dit kan een positief effect hebben op het verder dejuridiseren.

Op deze plek is verder nog vermeldenswaard dat de SVB in reactie op opmerkingen van de Nationale ombudsman om uitkeringsgerechtigden in de toekomst vaker te wijzen op de mogelijkheid om in het kader van een bezwaarschriftprocedure telefonisch gehoord te kunnen worden, heeft aangegeven dat hier nader naar zal worden gekeken.

Communicatie en relatiebeheer met burgers

De wijze waarop de SVB schriftelijk communiceert met de burgers (in brieven, brochures en op de website) en het taalgebruik van de SVB zijn over het algemeen – zeker in vergelijking met andere organisaties in de sociale zekerheidssector – behoorlijk duidelijk te noemen. De beslissingen worden doorgaans zorgvuldig gemotiveerd. De SVB heeft een uitgebreide website met een gedeelte dat speciaal is gericht op laaggeletterden. Via het digitaal loket op de site kunnen (aanvraag)formulieren worden gedownload en met behulp van DigiD kunnen de klanten gegevens raadplegen, aanvragen indienen en wijzigingen doorgeven. Om de communicatie met de doelgroep migranten te verbeteren neemt de SVB met andere organisaties deel aan een «manifestgroep» die voor deze groep een speciale website heeft ontwikkeld. Een klant met telefonische vragen komt niet eerst bij een callcenter binnen maar kan direct in contact komen met de vaste behandelend medewerker. De invoering van de serviceteams heeft de mondelinge communicatie met de burger vergemakkelijkt. Immers, alle zaken (naast de primaire beoordeling ook de klacht- en bezwaarprocedure) worden binnen één team behandeld. Fouten die kunnen ontstaan bij overdrachtsmomenten worden op deze manier zo veel mogelijk voorkomen.

5 Informatie Beheer Groep

De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is een zelfstandig bestuursorgaan dat, in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, een aantal onderwijswetten en -regelingen uitvoert. Ook ondersteunt de IB-Groep de gemeenten bij de uitvoering van de Wet inburgering. Het meest bekend is de IB-Groep als verstrekker van studiefinanciering, de OV-studentenkaart en de tegemoetkoming schoolkosten. Daarnaast verzorgt zij onder meer de aanmelding, selectie en plaatsing in het hoger onderwijs, de inning van les gelden en studieschulden, het erkennen van diploma's en organiseert zij staats- en schoolexamens. Het hoofdkantoor bevindt zich in Groningen; verspreid door het land heeft de IB-Groep een aantal servicekantoren en -balies.

Aantal klachten

In 2007 werden over de IB-Groep meer verzoekschriften ontvangen dan in 2006 (275 respectievelijk 207). Opvallend is dat het aantal onderzoeken dat de Nationale ombudsman naar aanleiding van klachten over de IB-Groep heeft ingesteld, ten opzichte van de voorgaande jaren, fors is toegenomen (2006: 25, 2007: 50). Ook procentueel gezien is de stijging aanzienlijk te noemen; fluctueerde het aantal onderzoeken, afgezet tegen het aantal ontvangen klachten, in de voorgaande jaren nog tussen ruim 8% en 11% (met in 2005 een uitschieter van 13%), over 2007 komt dit percentage uit op bijna achttien. De stijging doet zich vooral voor ten aanzien van klachten die in onderzoek zijn genomen zonder dat de IB-Groep eerst in de gelegenheid is gesteld de klacht zelf af te handelen. In de meeste van die gevallen gaat de Nationale ombudsman over tot het direct instellen van een onderzoek omdat de klacht spoedeisend van karakter is. Hierbij kan worden gedacht aan klachten over het uitblijven van studiefinanciering en

de bijbehorende OV-studentenkaart, de dreiging van invorderingsmaatregelen en problemen rond de aflossing van de rentedragende lening.

Aard van de klachten

Circa 33% van de ontvangen verzoekschriften betrof de inhoud van een beslissing. Omdat het instellen van bezwaar en beroep in deze gevallen de aangewezen weg is, stelde de Nationale ombudsman geen onderzoek in naar deze klachten. Verder klaagden verzoekers regelmatig over (een gebrek aan) administratieve nauwkeurigheid, klantgerichtheid, de informatieverstrekking en een lange behandelingsduur.

De in 2007 in onderzoek genomen klachten laten een divers beeld zien. Sommige klachten kwamen echter vaker dan een keer voor. Zo ontving de Nationale ombudsman enkele malen klachten over het vaststellen van de aanvullende beurs. De IB-Groep kan, onder bepaalde voorwaarden, het inkomen van een ouder buiten beschouwing laten; het blijkt voor studenten soms lastig te zijn om aan te tonen dat zij aan de voorwaarden voldoen. Het probleem, zo is de Nationale ombudsman gebleken, wordt deels veroorzaakt door de wijze van informatieverstrekking, met name tijdens de aanvraagprocedure. Hij heeft de IB-Groep dan ook geadviseerd telefonisch contact op te nemen met de aanvrager als het aanleveren van de benodigde stukken problemen lijkt te geven. Inmiddels heeft de IB-Groep laten weten dat altijd eerst telefonisch contact met de studerende zal plaatsvinden voordat een afwijzing wegens het ontbreken van gevraagde gegevens wordt verzonden.

Ketenproblemen

In 2007 intervenieerde de Nationale ombudsman enkele malen omdat problemen waren ontstaan rond het opvragen van inkomensgegevens bij de Belastingdienst. In een geval kon de verzoeker, als gevolg van achterstanden bij de Belastingdienst, niet de benodigde inkomensgegevens aan de IB-Groep overleggen. Dit leidde ertoe dat hij een hogere maandaflossing van de rentedragende lening diende te betalen dan waartoe hij, gezien zijn inkomen op dat moment, in staat was. In een ander geval kon de aanvullende beurs van een studerende niet worden vastgesteld omdat de Belastingdienst niet het daartoe benodigde inkomen kon aanleveren aan de IB-Groep.

Ook bereikten de Nationale ombudsman, vanaf september 2007, enkele klachten over het aanvragen van studiefinanciering voor studies in het buitenland; het toekennen van een beurs voor dergelijke studies bleek in sommige gevallen erg lang te duren. Uit navraag bij de IB-Groep bleek dat dit samenhangt met een wetswijziging die per 1 september 2007 is ingegaan. Deze wijziging maakt het voor studenten gemakkelijker om studiefinanciering te ontvangen voor een studie in het buitenland. De Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs (Nuffic) moet advies geven over de studie waarvoor een beurs wordt aangevraagd. Met name in de beginfase bleek dit tot vertraging bij de afhandeling van dergelijke aanvragen te leiden.

Functioneren intern klachtrecht

Zoals in het verslag over 2006 al werd opgemerkt, was de wijze waarop de IB-Groep klachten afhandelt een aandachtspunt voor deze organisatie. Het ging hierbij dan met name om de manier waarop de IB-Groep omging met de informele en formele fase van klachtbehandeling – de informele fase werd in de regel afgesloten met een brief – en de plaats die het mondeling horen in de klachtprocedure innam. Tijdens een bezoek aan de IB-Groep, in oktober 2007, is dit punt opnieuw onder de aandacht gebracht. De IB-Groep heeft hierin aanleiding gezien haar klachtenprocedure aan te passen. De mogelijkheid om een klacht mondeling toe te lichten zal nu al in het begin van de procedure onder de aandacht van

klagers worden gebracht. Ook zal altijd eerst telefonisch contact worden gezocht met de klager; in situaties die zich daarvoor lenen kan het probleem dan snel worden opgelost.

Functioneren extern klachtrecht

De contacten tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en de IB-Groep verlopen in de regel naar wens. Veel contacten vinden telefonisch plaats; onderzoeken worden in de meeste gevallen telefonisch of per e-mail- of faxbericht opgestart en afgedaan. De IB-Groep is in de regel bereid om, samen met de Nationale ombudsman, te zoeken naar goede oplossingen en is hierbij in staat buiten de gebaande paden te treden. Wel was de langdurige afwezigheid van de vaste contactpersoon merkbaar; in een enkel geval bleef door de Nationale ombudsman opgevraagde informatie (te) lang uit of werd door de IB-Groep onvolledige duidelijkheid gegeven. In dit opzicht is de IB-Groep kwetsbaar gebleken.

Zoals hiervoor al werd opgemerkt bracht een afvaardiging van het Bureau Nationale ombudsman in oktober 2007 een bezoek aan de IB-Groep. Tijdens dat bezoek, dat door beide partijen als prettig en zinvol werd ervaren, werd onder meer gesproken over het belang dat de Nationale ombudsman hecht aan het telefonisch contact tussen de overheidsinstantie en de klagende burger.

Reacties op aanbevelingen en rapporten

In 2007 zijn geen rapporten over de IB-Groep uitgebracht.

Lerende organisatie

De IB-Groep kan zeker als lerende organisatie worden gekenschetst. Zij neemt signalen uit onder meer de klachtbehandeling serieus en zoekt naar manieren om verbeteringen in het werkproces aan te brengen.

Bezwaarprocedure

In 2007 heeft de IB-Groep enige tijd te maken gehad met achterstanden bij de afhandeling van bezwaarschriften; de Nationale ombudsman ontving hierover enkele klachten. De IB-Groep liet de Nationale ombudsman weten dat zij te maken had met een hogere instroom dan gebruikelijk was. Omdat verzoekers alsnog een beslissing ontvingen zag de Nationale ombudsman geen aanleiding om nader onderzoek op dit punt in te stellen. Wel beschouwt de Nationale ombudsman dit als aandachtspunt voor 2008, zowel voor hemzelf als voor de IB-Groep.

Nakomen rechterlijke uitspraken

In 2007 zijn geen klachten ontvangen over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken door de IB-Groep.

Juridiseren/dejuridiseren

Hoewel de IB-Groep wel ontwikkelingen laat zien in de richting van een minder juridische benadering van haar contacten – zoals studerenden en hun ouders –, moet zij toch vooral worden gekarakteriseerd als organisatie waarin wet- en regelgeving centraal staan. In dit verband valt bijvoorbeeld de geautomatiseerd aangemaakte berichtgeving van de IB-Groep op; deze blinkt niet uit in helderheid. Hoewel in dit opzicht verbeteringen zijn doorgevoerd leidt deze gestandaardiseerde vorm van berichtgeving nog steeds tot veel onduidelijkheden bij de geadresseerden, zo is de Nationale ombudsman gebleken.

6 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) houdt zich in opdracht van de minister voor Jeugd en Gezin met name bezig met de inning van de kinderalimentatie voor de ontvangstgerechtigde ouder indien de onderhoudsplichtige ouder zijn betalingsverplichting niet nakomt.

Aantal klachten

Het LBIO ontving in 2007 ongeveer 7 500 nieuwe inningaanvragen. In 60% van de zaken werd de inning niet overgenomen omdat bleek dat de alimentatie wel was betaald of omdat werd aangetoond dat de achterstallige alimentatie alsnog na de eerste brief van het LBIO was betaald. De directeur van het LBIO deed in 2007 ongeveer 185 klachten af; dit is een daling ten opzichte van voorgaande jaren.

De Nationale ombudsman ontving in 2007 in totaal 112 klachten over het LBIO (in 2006: 119). Daarvan werden er 29 in onderzoek genomen. In elf zaken werd de zaak na interventie door een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman alsnog tot een goed einde gebracht. In acht zaken werd rapport uitgebracht. In een rapport werd de klacht niet gegrond verklaard, in een rapport gegrond en in de overige zes rapporten werd de klacht deels gegrond, deels niet gegrond verklaard.

Aard van de klachten

De Nationale ombudsman ontving in voorgaande jaren veel klachten van onderhoudsgerechtigden over de behandelingsduur. Die tendens is afgenomen. Het afgelopen jaar hebben juist meer onderhoudsplichtigen geklaagd. Die klachten gingen vooral over de onduidelijkheid in de berichtgeving van het LBIO, met name op het punt van de door het LBIO berekende betalingsachterstand, en het niet afdoende reageren op door de onderhoudsplichtige aangevoerde argumenten.

Communicatie en relatiebeheer met burgers

De Nationale ombudsman heeft gemerkt dat het LBIO de laatste jaren aan de communicatie met burgers meer aandacht heeft besteed. Desondanks gaat het op dit punt nogal eens mis. Met name de schriftelijke berichtgeving naar onderhoudsplichtigen verdient aandacht. De Nationale ombudsman heeft meermalen geconstateerd dat het LBIO verkregen informatie van betrokkenen niet altijd juist verwerkt en doorgeeft. Dit betekent bijvoorbeeld dat het LBIO ten onrechte geen rekening houdt met een onderlinge afspraak die partijen hebben gemaakt. Ook is gebleken dat door de onderhoudsplichtige verrichte betalingen niet altijd juist worden verwerkt. Het LBIO is er dan ook op gewezen dat het beter inzicht moet geven in de hoogte en samenstelling van de vermeende betalingsachterstand, ook nadat de inning is overgenomen.

Verder is het de Nationale ombudsman opgevallen dat het LBIO de wet op nogal rigide wijze toepast (waarmee soms voorbij wordt gegaan aan de bedoeling van de wetgever) en, daarmee samenhangend, rechterlijke uitspraken soms onjuist interpreteert. Een voorbeeld hiervan is te vinden in rapport 2007/320 waarin de Nationale ombudsman uitsluitel heeft gegeven over de ingangsdatum van de indexeringsverplichting indien het gerechtshof met terugwerkende kracht de door de rechtbank vastgestelde alimentatiebedragen wijzigt.

De Nationale ombudsman vindt het dan ook belangrijk dat de discussie met onderhoudsplichtigen niet te snel wordt beëindigd met de zinsnede dat de zienswijze van de onderhoudsplichtige niet juist is: het LBIO moet duidelijk uiteenzetten waarom dit zo is. Ook raadt de Nationale ombudsman het LBIO aan vaker telefonisch contact op te nemen met

betrokkenen om uitleg te geven of vragen te beantwoorden. Op die manier kan misschien irritatie en onvrede worden voorkomen. Gebleken is namelijk dat het LBIO, met name in de richting van onderhoudsplichtigen, vooral schriftelijk communiceert terwijl in een telefoongesprek vaak sneller duidelijkheid kan worden verkregen.

Functioneren intern klachtrecht

Het LBIO signaleerde dit jaar opnieuw een daling in het aantal klachten. Het merendeel van de ontvangen klachten had betrekking op het besluit de inning over te nemen en op het in rekening brengen van opslagkosten.

Van de bij de Nationale ombudsman ontvangen klachten hoefde maar een klein aantal (namelijk vijf zaken) ter afhandeling te worden doorgestuurd naar het LBIO met de opmerking dat de eerder aan het LBIO verzonden brief niet als klacht was herkend. Dit bevestigt de tendens die in het verslag over 2006 al is gesignaleerd, namelijk dat de klachtherkenning is verbeterd. In het merendeel van de gevallen vindt de klachtafhandeling plaats binnen de daarvoor gestelde termijn.

Wel benadrukt de Nationale ombudsman dat ook in het kader van klachtbehandeling een gesprek met de klager kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen, en dus van groot belang is. Ook in het geval een klacht kennelijk ongegrond lijkt te zijn, kan het van nut zijn het verhaal achter de klacht te achterhalen. Op die manier kan daadwerkelijk recht worden gedaan aan de klacht. De wettelijke regeling dat de klager in geval van kennelijke ongegrondheid van de klacht niet hoeft te worden gehoord, moet in zoverre met terughoudendheid worden toegepast (dit geldt overigens voor de gehele overheid). Vaak kan een gesprek het gevoel van boosheid en frustratie bij de klager doen afnemen.

Functioneren extern klachtrecht

Gebleken is dat de klachtadviseurs van het LBIO altijd bereid waren tot overleg met medewerkers van de Nationale ombudsman. Dit gebeurde zowel telefonisch als per e-mail. De klacht werd dan kort besproken waarna het LBIO de kans werd geboden om binnen een week met een oplossing te komen. Hierdoor konden elf klachten alsnog op een snelle manier naar tevredenheid worden opgelost.

Reacties op rapporten

De rapporten van de Nationale ombudsman werden ter harte genomen. Bovendien volgde er meestal een snelle reactie op de door de Nationale ombudsman gedane aanbevelingen. In drie van de acht in 2007 uitgebrachte rapporten werd een aanbeveling gedaan. In rapport 2007/209 werd de aanbeveling gedaan de opslagkosten opnieuw te berekenen, deze aanbeveling is opgevolgd. In rapport 2007/227 werd het LBIO in overweging gegeven om met verzoekster een vast tijdstip per maand af te spreken waarop zij de behandelaar van haar zaak telefonisch mocht benaderen om vragen te stellen. Daarbij werd overigens opgemerkt dat verzoekster zich ook aan deze tijdstippen behoorde te houden en zich tijdens de gesprekken moest realiseren dat het voor het LBIO niet altijd mogelijk is om al haar vragen direct te beantwoorden. Ook werd het LBIO in overweging gegeven om verzoekster een overzicht te verstrekken van de betalingen die daadwerkelijk door het LBIO aan haar waren gedaan. Ook deze aanbeveling werd opgevolgd. De aanbeveling uit rapport 2007/238 hield in dat het LBIO een nieuwe berekening van de betalingsachterstand moest maken en het teveel betaalde bedrag vervolgens aan verzoeker moest terugbetalen. Op deze aanbeveling was eind 2007 nog niet gereageerd.

Lerende organisatie

Het LBIO heeft de afgelopen jaren veel veranderingen doorgevoerd waardoor het werkproces is verbeterd. Wel blijft de informatieverwerking en informatieverstrekking een aandachtspunt. Op dat gebied valt nog wel het een en ander te verbeteren en moet meer zorgvuldigheid worden betracht. Zo gebeurde het wel eens dat mededelingen van onderhoudsgerechtigden over bijvoorbeeld de reden van de betalingsachterstand verkeerd werden verwerkt. Dan werd een onderhoudsplichtige verweten dat hij in het geheel geen alimentatie had betaald terwijl de onderhoudsgerechtigde slechts om de wettelijke indexering had gevraagd. Ook werden soms de door de onderhoudsgerechtigde doorgegeven rechtstreeks ontvangen betalingen niet (juist) verwerkt. Verder kan ook de informatieverstrekking aan de onderhoudsplichtige nog verbeteren. Bijvoorbeeld op het punt van het verschaffen van inzicht in de hoogte van de betalingsachterstand, in de redenen waarom voorbij wordt gegaan aan bepaalde argumenten of in de hoogte van een voorgestelde betalingsregeling.

Juridiseren/dejuridiseren

Ook op dit punt valt naar het oordeel van de Nationale ombudsman nog wel het een en ander te verbeteren. Zo kan tijdens het inningproces vaker het gesprek met betrokkenen worden aangegaan en beter duidelijk worden gemaakt waarom bepaalde stappen worden genomen.

7 Centrale organisatie Werk en Inkomen

De Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) is een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van een aantal belangrijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij het grote publiek is CWI vooral bekend als het gaat om de taken op het gebied van werk (arbeidsbemiddeling) en inkomen (uitkeringen). Een van de andere taken van CWI is de behandeling van door werkgevers ingediende aanvragen om een ontslagvergunning en het verlenen van tewerkstellingsvergunningen.

Aantal klachten

De Nationale ombudsman ontving in 2007 128 klachten over CWI (2006: 120). Daarvan zijn er achttien in onderzoek genomen. De klachten die niet in onderzoek zijn genomen betreffen klachten waarvan op voorhand duidelijk was dat de klacht niet gegrond was. Ook werden klachten niet in onderzoek genomen omdat de klacht eerst door CWI zelf diende te worden afgedaan, de jaartermijn was verstreken of omdat de klacht enkel als kennisgeving onder de aandacht van de Nationale ombudsman werd gebracht (in verband met het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek uit eigen beweging naar de ontslagprocedure bij CWI). Onderzoeken werden bijna zonder uitzondering schriftelijk afgewikkeld. De klachten die tot onderzoek leidden zijn van dien aard dat deze zich niet lenen voor interventie. Van de genoemde achttien klachten werden er zeven met een rapport afgedaan. In twee gevallen werd het onderzoek beëindigd omdat CWI aan verzoeker alsnog een schadevergoeding toekende.

Aard van de klachten

De klachten die de Nationale ombudsman over CWI ontving betroffen met name het verlenen van ontslagvergunningen, klantgerichtheid en het intakegesprek met mogelijke uitkeringsgerechtigden.

De klachten die betrekking hadden op een beslissing van CWI over de verlening van een ontslagvergunning waren divers van aard. Zij gingen onder meer over toepassing van het anciënniteitsbeginsel, de motivering

van de ontslagvergunning, hoor en wederhoor en belangenverstrengeling van leden van de Ontslagadviescommissie (OAC).

Naar de uitkeringsintake werd slechts een enkel onderzoek ingesteld. Deze klachten hadden vooral betrekking op het verstrekken van informatie door CWI.

Ketenproblemen

Het is de Nationale ombudsman in 2007 niet gebleken dat er sprake was van interne ketenproblemen bij CWI. Wel kunnen er knelpunten ontstaan bij de samenwerking tussen CWI en andere overheidsinstanties, met name bij uitkeringsaanvragen (UWV en gemeenten). De Nationale ombudsman heeft over deze externe ketenproblematiek in 2007 enkele klachten ontvangen. Een klacht ging over de informatieverstrekking door CWI bij de aanvraagprocedure voor de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). CWI doet de intake, maar de gemeente beslist over het al dan niet toekennen van de IOAW-uitkering (2007/098).

Functioneren intern klachtrecht

Klachten over CWI worden centraal afgehandeld door de Raadsman Ombudszaken te Amsterdam. De Nationale ombudsman is van mening dat de centrale afhandeling van de klachten door de Raadsman Ombudszaken een positief effect heeft op de klachtbehandeling. De Nationale ombudsman ontving in 2007 slechts een beperkt aantal klachten over de interne klachtafhandeling door CWI. De Raadsman Ombudszaken houdt regelmatig een enquête onder klagers om de klachtbehandeling te optimaliseren.

Functioneren extern klachtrecht

Interventies

De contacten met CWI worden door de medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman als positief ervaren. In het beperkte aantal zaken dat voor interventie in aanmerking komt is CWI vrijwel altijd bereid om in overleg tot een goed resultaat te komen.

Ook stuurt CWI, in zaken die in beginsel in aanmerking komen voor onderzoek, op verzoek het ontslagdossier naar de Nationale ombudsman. Aan de hand van het ontslagdossier kan de Nationale ombudsman vervolgens beoordelen of het instellen van een onderzoek zinvol is. In 2007 heeft deze werkwijze ertoe geleid dat de Nationale ombudsman in een groot aantal zaken tot de conclusie kwam dat het instellen van een onderzoek niet zinvol was, omdat CWI in redelijkheid tot verlening van de ontslagvergunning heeft kunnen overgaan.

Reactie op rapporten en aanbevelingen

CWI reageert doorgaans positief op aanbevelingen van de Nationale ombudsman. In zijn rapporten deed de Nationale ombudsman CWI in 2007 drie aanbevelingen (2007/055, 2007/098, 2007/170). CWI had eind 2007 twee van de drie aanbevelingen opgevolgd. De reactie op de aanbevelingen liet overigens lang op zich wachten.

Ook heeft de Nationale ombudsman in 2007 een onderzoek uit eigen beweging ingesteld naar de ontslagprocedure van CWI (2007/260). De reden voor het instellen van dit onderzoek was de kwaliteit van de CWI-ontslagprocedure, waar onder meer rechtswetenschappers al lange tijd kritische kanttekeningen bij plaatsden. Uit het onderzoek is gebleken dat de CWI-procedure verschillend uitpakt voor de positie van de

werkgever en de positie van de werknemer. Bezien vanuit de positie van de werkgever is de CWI-procedure een redelijk eerlijke procedure. De werkgever heeft in deze procedure een eerlijke kans om zijn belangen bij het ontslag van de werknemer voor te leggen aan CWI en kan rekenen op besluitvorming waarbij die belangen ook voldoende worden meegewogen.

Voor de werknemer is de waardering van de CWI-procedure echter duidelijk anders. De CWI-procedure pakt op vrijwel alle belangrijke vereisten voor een behoorlijke procedure niet goed uit voor de werknemer. De werknemer bevindt zich, in vergelijking met de werkgever, in veel opzichten in een nadelige positie.

De Nationale ombudsman heeft CWI naar aanleiding van dit onderzoek elf aanbevelingen gedaan. Een aanbeveling houdt in dat CWI de namen van de bij de ontslagaanvraag betrokken leden van de ontslagadviescommissie (OAC) bekendmaakt voorafgaand aan de OAC-vergadering. Ook kan, op voorhand, per ontslaglocatie de OAC-ledenlijst bekend worden gemaakt en kunnen de namen van de betrokken OAC-leden vervolgens in de beschikking worden vermeld. CWI heeft de Nationale ombudsman meegedeeld deze aanbeveling in overweging te nemen.

Wat de overige tien aanbevelingen betreft: CWI heeft laten weten vier aanbevelingen op te volgen en vier aanbevelingen in overweging te nemen. De aanbeveling om ook de werknemer naar aanleiding van diens verweerschrift om nadere inlichtingen te verzoeken en de aanbeveling om in alle zaken waarin inhoudelijk verweer is gevoerd zowel werkgever als werknemer uit te nodigen voor een mondelinge toelichting volgt CWI niet op. De Nationale ombudsman heeft geoordeeld dat de weigering van CWI om deze aanbevelingen over te nemen in strijd is met de behoorlijkheid en afbreuk doet aan een eerlijke procedure.

Lerende organisatie

Afgaande op de ervaringen die de Nationale ombudsman met CWI heeft, kan CWI in het algemeen worden beschouwd als een lerende organisatie. Dit blijkt onder meer daar uit dat CWI de door de Nationale ombudsman gedane aanbevelingen serieus neemt. Tevens worden de door de Nationale ombudsman uitgebrachte rapporten over CWI besproken in het eigen tijdschrift van CWI, het JZ-Bulletin.

Bezwaarprocedure

De Nationale ombudsman ontving in 2007 twee klachten over de bezwaarprocedure.

Nakomen rechterlijke uitspraken

De Nationale ombudsman ontving in 2007 geen klachten over het niet nakomen van rechterlijke uitspraken.

8 Overkoepelende tabel met beoordelingsschema

In de volgende tabel staan een aantal relevante kengetallen die de omvang van de verzoeken die de Nationale ombudsman ontvangt in zijn context plaatsen. Als relevante kengetallen worden gezien: het aantal primaire beslissingen dat de overheidsinstantie neemt, de omvang van de ingediende bezwaar- en beroepsschriften en de omvang van de klachten die de overheidsinstantie zelf ontvangt.

Tabel I Bezwaar- en beroepschriften en klachten bij verschillende overheidsinstanties

	Belastingdienst ¹⁾	UWV	IND	SVB	IB-groep
Primaire beslissingen	55.000.000	1.026.150	349.126	1.810.167	4.941.216
Ontvangen bezwaarschriften ²⁾	1.004.000	83.050	27.151	14.289 ⁸⁾	46.791
	1,8%	8,1%	7,8%	0,8%	0,9%
Ontvangen beroepschriften ³⁾	6.100	9.230	28.121 ⁷⁾	1.383	1.335
	0,6%	0,9%	-	9,7%	2,9%
Ontvangen interne klachten ²⁾	22.674	12.874	4.821	1.174	1.044
	0,04%	1,3%	1,4%	0,06%	0,02%
Bij Nationale ombudsman	3.283	1.303	570	247	275
ontvangen klachten in 2007 ⁴⁾	14,5%	10,1%	11,8%	21,0%	26,3%
Door Nationale ombudsman	3.644	1.482	651	266	288
behandelde klachten in 2007					
Afgehandeld via onderzoek ⁵⁾	1.598	506	293	33	50
	44,9%	34,1%	45,0%	12,4%	17,4%
waarvan via interventies ⁶⁾	1.472	393	253	22	39
	92,1%	77,7%	86,3%	66,7%	78,0%
waarvan terug naar	60	36	6	6	7
bestuursorgaan ⁶⁾	3,8%	7,1%	2,0%	18,2%	14,0%
waarvan via rapport ⁶⁾	25	26	15	-	-
	1,6%	5,1%	5,1%	-	-
waarvan tussentijds	41	51	19	5	4
beëindigd/opgelost ⁶⁾	2,6%	10,1%	6,5%	15,2%	8,0%

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.

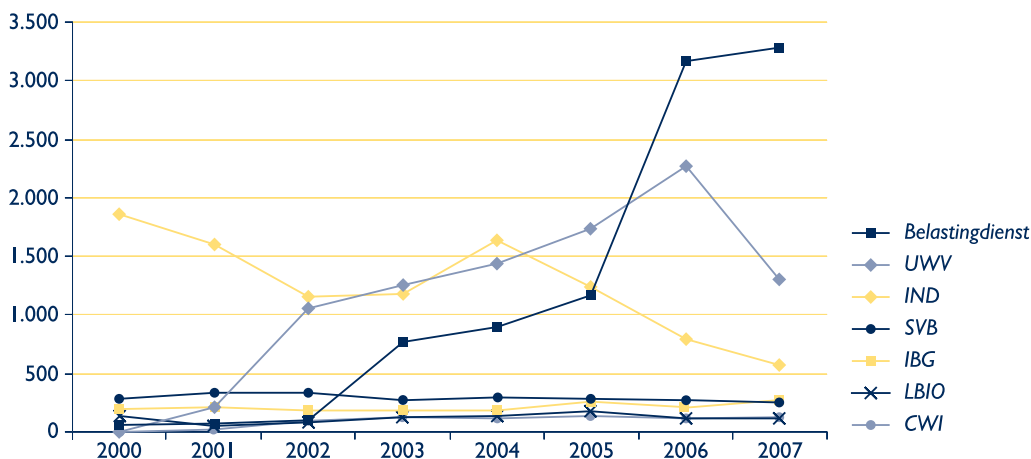
⁵⁾ Percentage van het aantal door de Nationale ombudsman in 2007 behandelde klachten.

⁶⁾ Percentage van het aantal in onderzoek afgehandelde klachten.

⁷⁾ In asielzaken is alleen beroep mogelijk, waardoor het bij de IND niet zinvol is om de beroepschriften uit te drukken als percentage van de bezwaarschriften.

⁸⁾ Exclusief ruim 3.000 bezwaarzaken die door CVZ in 2007 zijn overgedragen.

Figuur 3 Absolute aantallen verzoeken grote overheidsinstanties (2000-2007)



Tot slot volgt een schema waarin de overheidsinstellingen per indicator een score krijgen. Deze score kan variëren van goed, redelijk, kan beter tot kan veel beter. Als de indicator niet van toepassing is of als over de indicator de gegevens niet bekend zijn bij de Nationale ombudsman is dit als zodanig aangegeven.

Tabel 2 Beoordelingsschema van het functioneren van verschillende overheidsinstanties

Het beoordeelde item	Belasting- dienst	UWW	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

Politie

De politie is een organisatie waar al sinds jaar en dag veel klachten over binnenkomen bij de Nationale ombudsman. Gezien de aard van de werkzaamheden en de grote hoeveelheid persoonlijke contacten met burgers is dat ook niet verwonderlijk. De regionale korpsen verschillen onderling sterk waardoor de Nationale ombudsman de korpsen moeilijk met elkaar kan vergelijken. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de grootte van de regio's, de cultuur ervan en de regionale bijzonderheden. Waar het politiekorps Haaglanden relatief meer te maken krijgt met demonstraties, speelt bij de politiekorpsen in de grensstreken het drugstoerisme een grotere rol. Een eenduidig beeld over «de politie van Nederland» is daarom moeilijk helder te krijgen. Wel is het de Nationale ombudsman in 2007 opgevallen dat er met betrekking tot de interne klachtafhandeling nog het nodige te verbeteren valt bij het merendeel van de korpsen. Positief daarentegen is dat het totaal aantal klachten over de politie dat bij de Nationale ombudsman is binnengekomen in 2007 is afgenomen.

Communicatie en relatiebeheer

Het Bureau Nationale ombudsman heeft bij elk korps een contact-ambtenaar. Het voordeel hiervan is dat over klachten, die bij het bureau binnenkomen op een snelle en effectieve wijze informatie kan worden verkregen. Daarnaast kunnen klachten via een contactambtenaar door middel van interventie adequaat worden opgelost. De meeste korpsen reageren in het algemeen welwillend op verzoeken vanuit de Nationale ombudsman tot het zoeken van alternatieve oplossingen voor gerezen geschillen, waarbij gedacht kan worden aan bemiddeling tussen burger en politie.

In april 2007 vond de jaarlijkse door het Bureau Nationale ombudsman georganiseerde bijeenkomst met de contactambtenaren plaats. Op deze dag was het centrale thema buurtbemiddeling. Daarnaast was er overleg met klachtbehandelaars/coördinatoren van enkele korpsen gezamenlijk. Tijdens deze bijeenkomsten wordt van gedachten gewisseld over diverse aspecten van klachtbehandeling.

Tevens bracht de Nationale ombudsman in 2007 werkbezoeken aan de regionale politiekorpsen Fryslân en Twente en het opleidingsinstituut van de Politieacademie in Ossendrecht. Door deze werkbezoeken werd inzicht verkregen in de werkwijze van de politie en konden ervaringen over en weer worden uitgewisseld. Ook lopen onderzoekers van de Nationale ombudsman regelmatig mee met de politie om zich een goed beeld te kunnen vormen over de dagelijkse praktijk. Zo zijn er dit jaar alcohol-controles bijgewoond en is er gedurende een aantal aaneengesloten dagen meegelopen met de reguliere dag- en nachtsurveillance dienst.

*Functioneren intern klachtrecht***Aantal klachten bij de korpsen**

De interne klachtenprocedure bij de politie bestaat uit een informele behandeling waarbij geprobeerd kan worden de klacht via bemiddeling op te lossen en een formele behandeling waarbij uiteindelijk de korpsbeheerder een beslissing over de klacht neemt. De wettelijke termijn waarbinnen een klacht dient te zijn afgehandeld bedraagt veertien weken indien een klacht wordt voorgelegd aan een onafhankelijke klachtencommissie. De meeste klachten in 2006 hadden betrekking op het regionale politiekorps Utrecht; een toename van 21% ten opzichte van 2005. Bij het politiekorps Flevoland nam het aantal klachten relatief gezien het meeste toe; een toename van 23% ten opzichte van 2005. Bij het regionale politiekorps Gooi en Vechtstreek kwam – net als in 2006 – het minst aantal klachten binnen.

Tabel 3 Aantal klachten bij de korpsen in 2006

Korps	Aantal klachten	Korps	Aantal klachten
Amsterdam-Amstelland	553	Kennemerland	183
Brabant Noord	240	Limburg Noord	133
Brabant Zuid-Oost	286	Limburg Zuid	124
Drenthe	156	Midden- en West-Brabant	391
Flevoland	369	Noord-Holland Noord	96
Fryslân	178	Noord- en Oost-Gelderland	137
Gelderland Midden	169	Rotterdam-Rijnmond	865
Gelderland Zuid	226	Twente	123
Gooi en Vechtstreek	68	Utrecht	893
Groningen	156	Zaanstreek-Waterland	250
Haaglanden	789	Zeeland	175
Hollands Midden	321	Zuid-Holland Zuid	125
IJsselland	154		

In 2007 bracht de Nationale ombudsman 27 rapporten uit waarin onder meer over de interne klachtbehandeling een oordeel werd gegeven. Deze rapporten betreffen een verscheidenheid aan klachten. In een aantal gevallen constateerde de Nationale ombudsman dat de termijn van klachtbehandeling werd overschreden. Een voorbeeld hiervan is rapport 2007/187. Hierin toetste de Nationale ombudsman de klachtbehandeling aan het vereiste van voortvarendheid. Verzoeker diende op 1 november 2004 een klacht in bij de korpsbeheerder. Deze klacht werd uiteindelijk pas op 25 januari 2006 afgedaan, hetgeen een ernstige schending van het vereiste van voortvarendheid opleverde.

Ook kwam het voor dat in de interne klachtbehandeling geen hoor en wederhoor werd toegepast. In rapport 2007/057 stelde de Nationale ombudsman ambtshalve een onderzoek in naar het ontbreken van hoor en wederhoor in de interne klachtbehandeling. Uit het onderzoek was niet gebleken dat verzoeker op enig moment tijdens de behandeling van zijn klacht was gehoord, terwijl er geen omstandigheden waren die meebrachten dat van horen kon worden afgezien.

De Nationale ombudsman achtte dit een ernstige tekortkoming, omdat verzoeker had aangegeven dat dit horen juist een zo essentieel element van deze klachtenprocedure was wegens het in hoge mate geschorpen vertrouwen van verzoeker in het korps. Deze handelwijze was dan ook in strijd met het beginsel van fair play.

Aantal klachten bij de Nationale ombudsman

In 2007 kwamen bij de Nationale ombudsman ruim negenhonderd klachten over de politie binnen, waarbij men aangaf het niet eens te zijn met de interne afhandeling van hun klacht door de politie. Dit is een afname ten opzichte van 2006. De hiervoor gemaakte opmerking in acht genomen dat een onderlinge vergelijking van de regionale korpsen lastig is, ontving de Nationale ombudsman de meeste klachten over het politiekorps Haaglanden, 132 zaken. De minste klachten ontving de Nationale ombudsman over het politiekorps Zaanstad-Waterland, slechts negen zaken. De Nationale ombudsman ontving in 2007 de meeste klachten over de vier korpsen waarbinnen de vier grote steden liggen. Bij deze vier korpsen zijn de klachten ten opzichte van 2006 in totaal met 8% afgenomen.

Tabel 4 Aantal klachten over de korpsen bij de Nationale ombudsman in 2007¹⁾

Korps	Aantal klachten	Korps	Aantal klachten
Amsterdam-Amstelland	77	Kennemerland	28
Brabant Noord	21	Limburg Noord	25
Brabant Zuid-Oost	39	Limburg Zuid	25
Drenthe	26	Midden- en West-Brabant	55
Flevoland	26	Noord-Holland Noord	28
Fryslân	26	Noord- en Oost-Gelderland	22
Gelderland Midden	38	Rotterdam-Rijnmond	98
Gelderland Zuid	18	Twente	20
Gooi en Vechtstreek	11	Utrecht	76
Groningen	35	Zaanstreek-Waterland	9
Haaglanden	132	Zeeland	17
Hollands Midden	38	Zuid-Holland Zuid	16
IJsselland	20		

¹⁾ Eén klacht kan meerdere korpsen betreffen. Het totaal aantal klachten over de korpsen is daarom hoger dan het totaal aantal klachten over de politie (zie bijlage 2).

De meeste klachten die de Nationale ombudsman in 2007 ontving hadden betrekking op de klantgerichtheid binnen de politiekorpsen. Daarnaast kwamen er veel klachten binnen over de klachtbehandeling door de politiekorpsen, inhoudelijke beslissingen en het niet reageren op brieven van verzoekers. In 47 gevallen werd er geklaagd over een inbreuk op grond- en mensenrechten.

Bij de beoordeling van gedragingen van de politie plaatst de Nationale ombudsman de gedragingen binnen het ombudskwadrant. Dit houdt in dat er niet alleen wordt getoetst aan de rechtmatigheid van een gedraging, maar tevens aan de behoorlijkheid ervan. Dit betekent dat ook als de onderzochte gedraging in overeenstemming met de daarvoor geldende wettelijke regels is verricht, de Nationale ombudsman toch tot het oordeel van niet-behoorlijk kan komen. Daartegenover staat dat het mogelijk is dat een gedraging die niet conform de wettelijke regels is uitgevoerd naar het oordeel van de Nationale ombudsman wegens de aangevoerde concrete omstandigheden van het geval toch behoorlijk kan worden geacht. Veel rapporten zijn uitgebracht over het aanhouden van burgers en de ophouding voor verhoor. Een voorbeeld waarbij een rechtmatige gedraging toch niet behoorlijk werd geacht is 2007/108. In dit rapport oordeelde de Nationale ombudsman dat de aanhouding van verzoeker rechtmatig was, maar dat het, gelet op de leeftijd van verzoeker (71 jaar) en de geringe ernst van het strafbare feit, niet behoorlijk was hem een hele nacht op het politiebureau vast te houden. In rapport 2007/085 wordt gesteld dat de aanhouding voor het doen van valse aangifte niet moet worden gedaan door de politieambtenaar waartegen de aangifte is gericht. Ook met betrekking tot het boeien van aangehouden burgers zijn in 2007 rapporten uitgebracht. Vaak geven de concrete omstandigheden van het geval naar het oordeel van de Nationale ombudsman te weinig aanleiding tot het gebruik van de handboeien, zoals in rapport 2007/018. Standaard boeien past niet bij de individuele afweging die op grond van de Ambtsinstructie dient plaats te vinden.

Intake en bemiddeling

In 2007 voerden medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman ongeveer vijftig intakegesprekken met burgers naar aanleiding van de door hen ingediende klachten over de politie. Dit leidde in negen gevallen

tot een bemiddelingsgesprek tussen verzoeker en politieambtenaren van het betreffende politiekorps onder leiding van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman en in achttien gevallen tot een onderzoek door de Nationale ombudsman. De overige zaken werden door middel van een interventie bij het desbetreffende politiekorps dan wel op een andere wijze afgedaan. Het belang van intakegesprekken is erin gelegen dat meer zicht wordt verkregen op wat de verzoeker met zijn klachten wil bereiken, zodat de verwachtingen van het onderzoek door de ombudsman over en weer beter op elkaar worden afgestemd.

Ervaringen met interventies

Interventies blijken een effectieve en efficiënte vorm van klachtafhandeling te zijn. In 2007 werden er 114 verzoekschriften afgedaan door middel van een interventie. Interventies komen veel voor in zaken waarbij de termijn voor klachtbehandeling wordt overschreden. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman kan er dan een datum worden afgesproken waarbinnen de beslissing op de klacht alsnog dient te worden gegeven. Ook worden er interventies gepleegd in zaken waar de politie niet reageert op brieven van burgers. In zijn algemeenheid wordt tot interventie overgegaan op het moment dat een concreet probleem dat aan de klachten grondslag ligt op een eenvoudige wijze kan worden opgelost. Een interventie wordt binnen een korps uitgezet door contact op te nemen met de desbetreffende contactambtenaar. Dit contact verloopt zowel telefonisch als per e-mail.

De Nationale ombudsman merkt op dat de meeste korpsen openstaan voor een interventie en dat er in het algemeen welwillend wordt gereageerd op een verzoek tot interventie. Ook de burger reageert in het algemeen positief op de gepleegde interventie, omdat er op korte termijn een oplossing komt voor zijn probleem.

Lerende organisatie

In 2007 bracht de Nationale ombudsman 124 rapporten over de politie uit. In 95 gevallen oordeelde de Nationale ombudsman dat in ieder geval een gedeelte van de klachten gegrond was. Aan achttien van de uitgebrachte rapporten over politieoptreden werd een aanbeveling verbonden. 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 opgevolgd.

In rapport 2007/080, uitgebracht naar aanleiding van klachten van allochtone politiemedewerkers over het loopbaanbeleid van het politiekorps Gelderland Midden, gaf de Nationale ombudsman de korpsbeheerder van dat politiekorps in overweging om richtlijnen met betrekking tot bevordering op schrift te stellen, ook voor neventaken, en bekend te maken bij alle medewerkers. Ook werd in overweging gegeven om vervolgens conform deze richtlijnen te handelen en bij afwijking daarvan expliciet te maken wat daarvan de reden is, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan het waarborgen van objectiviteit van beoordelingen en benoemingen. Daarnaast werd de aanbeveling gedaan een afzonderlijke discriminatieklachtenregeling in te voeren. Ten slotte gaf de Nationale ombudsman de korpsbeheerder in overweging zo spoedig mogelijk een professioneel (intern) communicatiebeleid te ontwikkelen en te implementeren. Eind 2007 bleek dat deze aanbevelingen werden opgevolgd.

Naast de aanbevelingen brengt de Nationale ombudsman zijn kennis over aan de politiekorpsen door het verzorgen van lezingen bij verschillende korpsen. Ook zijn medewerkers van de Nationale ombudsman in 2007 bij politiekorpsen langs geweest om over concrete gevallen te praten.

Openbaar Ministerie

Wanneer er een strafbaar feit wordt gepleegd, is het opsporingswerk een taak van de politie. Politie mensen zoeken naar sporen, horen getuigen en slachtoffers, houden verdachten aan en leggen alle gegevens schriftelijk vast in een proces-verbaal. De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing ligt bij het Openbaar Ministerie (OM). Vertegenwoordigers van het OM, de officieren van justitie, hebben daarom ook het gezag over de onderzoeken van de politie.

Aantal klachten

In eerdere jaarverslagen van de Nationale ombudsman isesignaleerd dat het aantal klachten over gedragingen van het OM sinds 2002 dalende was. In 2002 was het aantal klachten nog 290, en bijvoorbeeld in 2005 ontving de Nationale ombudsman nog maar 207 klachten over het OM. In 2006 werd deze lijn doorbroken, in dat jaar nam een groter aantal mensen (namelijk 229) contact op met de Nationale ombudsman met een klacht over het OM. In 2007 laten de cijfers weer een lichte daling zien; 219 mensen wendden zich met een klacht over het OM tot de Nationale ombudsman. Dit betreft klachten zowel over het OM als over de in 2006 opgerichte Centrale Verwerkingseenheid van het OM (CVOM). De CVOM heeft een deel van de werkzaamheden van het OM overgenomen. Zo behandelt zij alle beroepschriften in het kader van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV). Tevens verzorgt de CVOM sedert eind 2007 de verwerking van strafzaken op grond van artikel 8 Wegenverkeerswet (rijden onder invloed) en artikel 30 van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen (onverzekerd rijden).

In de voorgaande jaren lag het aantal klachten dat vervolgens door de Nationale ombudsman in onderzoek werd genomen, en dus niet «strandde» in de bevoegdheids- en ontvankelijkheidsronde, steeds op ongeveer een derde. In 2007 was dit niet anders. De Nationale ombudsman bracht in het jaar 2007 22 rapporten uit over het OM. Slechts in vier zaken kwam de klachtbehandeling door het OM aan de orde, waarvan in een geval de Nationale ombudsman het onderzoek naar dit klachtonderdeel uit eigen beweging was gestart. In alle gevallen luidde het oordeel dat de onderzochte gedraging niet behoorlijk was. In drie gevallen was sprake van strijd met het beginsel van fair play, en in een geval was het motiveringsvereiste geschonden.

In 2007 werd het onderzoek van de Nationale ombudsman in 33 gevallen met een interventie afgedaan. Het betrof hier vooral klachten over het niet (inhoudelijk) beantwoorden van brieven.

Wanneer het OM ertoe besluit om een verdachte een transactie aan te bieden, is het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) verantwoordelijk voor de inning hiervan. In dit verband is de zaak die leidde tot rapport 2007/036 het vermelden waard. Verzoekster ontving in juni 2005 van het CJIB een transactievoorstel wegens een geconstateerd strafbaar feit. In dit transactievoorstel stond onder meer vermeld dat verzoekster in de gelegenheid werd gesteld strafvervolgning te voorkomen door een bedrag X te betalen. Voorts stond in het voorstel vermeld dat wanneer verzoekster niet of te laat zou betalen, zij opnieuw een transactievoorstel aangeboden zou krijgen, en dat het bedrag dan beduidend hoger zou zijn. Verzoekster klaagde erover dat het CJIB niet in het transactievoorstel had vermeld dat indien zij het haar ten laste gelegde feit wilde laten beoordelen door de rechter, zij het transactiebedrag niet moest voldoen. De Nationale ombudsman overwoog dat in het transactievoorstel niet met zoveel woorden staat omschreven dat wanneer men de zaak wil laten beoordelen door de rechter, het transactiebedrag niet moet worden voldaan. De ombudsman kon zich voorstellen dat de door het CJIB

gebruikte tekst niet voor iedereen even duidelijk is en dat mensen zonder zich te realiseren wat daarvan de consequenties zijn de transactie betalen. De Nationale ombudsman gaf de minister van Justitie in overweging ervoor zorg te dragen dat het CJIB de tekst op de achterzijde van het transactievoorstel zou wijzigen en/of aanvullen. De minister liet weten deze aanbeveling op te zullen volgen.

In één dossier dat het OM betrof, vond dit jaar een succesvolle bemiddeling plaats. In deze zaak was verzoeker vervolgd voor doodslag op zijn vrouw. Hij was echter vrijgesproken. Verzoeker had een aantal klachten en vragen over de manier waarop de procedure was verlopen. In een gesprek onder leiding van twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman, met twee officieren van justitie en een vertegenwoordiger van de recherche, kon verzoeker zich uitspreken en vragen stellen. De bedoeling van dit gesprek was om de zaak hierna te kunnen afronden, en om – waar het betreft de vele (klacht)procedures die verzoeker de laatste jaren had gevoerd – een eindpunt te markeren.

In vergelijking met de rest van het OM is het opmerkelijk, dat van de klachten over de CVOM de helft van de zaken de toets van bevoegdheid en ontvankelijkheid niet passeerde, en dat de resterende helft in onderzoek kon worden genomen. Geen van deze onderzoeken heeft echter dit jaar tot een rapport geleid; in vrijwel alle gevallen kon de zaak tussentijds worden opgelost.

In het jaarverslag 2006 werd gerefereerd aan afspraken die de Nationale ombudsman heeft gemaakt met de CVOM over het volgen van klachten die de Nationale ombudsman over de CVOM ontvangt. Ook in 2007 is een aantal keren overleg gevoerd. Mogelijk mede als gevolg hiervan – en uitdrukkelijk ook omdat het type klacht zich hiervoor leende – konden vrijwel alle in onderzoek genomen klachten na contact met de CVOM door interventie worden afgedaan. Net als bij het OM betrof het hier vooral klachten over het niet (inhoudelijk) beantwoorden van brieven.

Uit een overleg met de CVOM kwam dit jaar ook naar voren dat sinds 1 januari 2007 veel beroepsschriften binnenkomen bij de CVOM (zelfs tot 2 700 WAHV-beroepen op een dag), en dat bij de CVOM zelf betrekkelijk weinig klachten binnenkomen. In december 2007 lag dit aantal op een kleine 200 klachten. Deze klachten hadden onder meer betrekking op het niet reageren op correspondentie.

Intern klachtrecht

Ook bij het OM was tot 2005 een dalende lijn te zien in het aantal ontvangen klachten, en geeft het jaar 2006 een afwijkend beeld. Het aantal ontvangen klachten is toen bijna verdubbeld. Hiervoor geeft het jaarbericht 2006 van het OM de volgende verklaring: deze stijging is het gevolg van het feit dat, na een aanbeveling van de Nationale ombudsman, sinds oktober 2006 klachten over een strafvorderlijke beslissing ook in behandeling worden genomen door het OM. In het jaarbericht staat dat in de periode daarvoor die klachten niet werden meegeteld, omdat deze klachten inhoudelijk onderdeel waren van een strafzaak zelf en daar onderworpen werden aan een rechterlijk oordeel. Hierbij kan worden gedacht aan klachten over de aanhouding, de inzet van een arrestatieteam en het vervoer van de verdachte.

De Nationale ombudsman heeft in voorgaande jaren de vraag gesteld, welke betekenis moet worden toegekend aan het relatief lage aantal klachten bij het OM (in 2006: 262), gelet op het hoge aantal (ruim een half miljoen) strafzaken die het OM jaarlijks in behandeling krijgt. Daarbij werd kritisch gekeken naar de vraag of de bekendheid met de mogelijkheid van

het indienen van een klacht wel toereikend is en of de klachtherkenning bij het OM niet tekort schiet.

Positief is, dat het college van procureurs-generaal – mede door kritische noties van de zijde van de Nationale ombudsman – dit jaar heeft onderstreept dat het voor het OM van belang is om adequaat om te gaan met klachten over het functioneren van (leden van) de organisatie. Het college heeft in september en oktober 2007 een audit laten uitvoeren naar de klachtbehandeling. Daarbij ging het om de wijze waarop een klacht wordt afgehandeld en hoe de klager wordt bejegend, en ook hoe het OM de klachtbehandeling organiseert en als organisatie leert van de klachten. Het onderzoek vond plaats bij een zestal OM-onderdelen. Eén van de conclusies die uit dit onderzoek kan worden getrokken is dat aan de juridische vereisten (i.c. de Awb) veelal wel wordt voldaan. Een aantal OM-onderdelen scoort op dat punt echter minder goed. Met name het plegen van hoor en wederhoor en het motiveren van beslissingen voldoen bij die OM-onderdelen niet aan de gestelde eisen.

Het onderzoeksrapport bevat verder duidelijke kritiek- en leerpunten en een aantal aanbevelingen. Het OM zelf is primair verantwoordelijk voor de opvolging van de conclusies in dit rapport, maar de Nationale ombudsman zal de ontwikkelingen op dit terrein blijven volgen.

Ketenproblemen

Bij de uitoefening van zijn taken heeft het OM te maken met de politie, die de eerste schakel in de keten van opsporing en vervolging vormt. Bepaalde beslissingen in die keten mogen niet door de politie worden genomen, maar moeten worden voorgelegd aan de officier van justitie, die echter afhankelijk is van informatie van de politie. Bij de Nationale ombudsman wordt regelmatig geklaagd over de beslissing tot aanhouding buiten heterdaad, die uitsluitend door de officier van justitie mag worden genomen. De Nationale ombudsman is van mening dat de officier van justitie bij zijn beslissing moet afwegen of aan zo'n bevel niet de bijzondere voorwaarde moet worden verbonden dat de verdachte eerst wordt uitgenodigd zich vrijwillig op het politiebureau te melden (rapport 2007/075). In rapport 2007/148 oordeelde de Nationale ombudsman dat als de aanhouding achteraf als een te zwaar middel wordt beoordeeld (er had eerst op het politiebureau moeten worden uitgenodigd), dit de officier van justitie is aan te rekenen, die dus kritisch de informatie van de politie moet bezien.

Ook voor de inschrijving van een persoon als informant voor de Criminele Inlichtingen Eenheid geldt dat het de officier van justitie is aan te rekenen indien er ten onrechte – namelijk zonder toestemming van de informant – tot inschrijving wordt overgegaan, ook al is de officier van justitie ook bij die beslissing afhankelijk van informatie die hem door de politie wordt verstrekt (rapport 2007/073).

2.5 Decentrale overheden

Er werden 1 706 verzoekschriften ontvangen (2006: 1 599). Daarvan behoorden 1 431 tot het werkteerrein van de gemeenten, 140 tot dat van de waterschappen en 59 tot dat van de provincies. Over de gemeenschappelijke regelingen werden 76 klachten ontvangen. Het totaal aantal ontvangen verzoekschriften over decentrale overheden is daarmee iets meer dan in 2006.

Evenals het voorgaande jaar heeft de Nationale ombudsman in het verslagjaar veel verzoekschriften gericht doorgezonden. Hieronder wordt verstaan dat een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman bij verzoeker achterhaalt wat de kern is van diens klacht, waarna de Nationale

ombudsman het verzoekschrift doorzendt aan de relevante overheidsinstantie en expliciet op de kern van de klacht en mogelijke oplossingen wijst. De interne klachtenprocedure blijft daarbij uiteraard de verantwoordelijkheid van de overheidsinstantie zelf.

Ontwikkelingen in de aansluiting van de decentrale overheden

Op 1 januari 2007 waren alle provincies en waterschappen, 282 gemeenten en, op 26 na, alle gemeenschappelijke regelingen bij de Nationale ombudsman aangesloten.

De 282 (2006: 168) aangesloten gemeenten maakten 65% (2006: 63%) 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 van de ongeveer zestig andere ombudsvoorzieningen was ook dit jaar 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 was bij de Nationale ombudsman aangesloten; bij de gemeenten met 20 000 tot 50 000 inwoners was 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%). In de loop van 2007 kozen drie gemeenschappelijke regelingen voor een andere ombudsvoorziening dan de Nationale ombudsman. Hiermee komt het aantal regelingen met een andere ombudsvoorziening per 1 januari 2008 op 29.

Per 1 januari 2008 hebben de gemeenten Diemen en Ten Boer gekozen voor een ombudsvoorziening «dichter bij huis», terwijl de gemeente Hof van Twente zich vanaf die datum bij de Nationale ombudsman heeft aangesloten. Daarmee vallen per 1 januari 2008 281 gemeenten van de 443 gemeenten (64%) binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman, in totaal bijna 8,8 miljoen inwoners.

Via «Klachten over de overheid» op de website www.nationaleombudsman.nl is na te gaan welke decentrale overheden binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen respectievelijk onder welke andere ombudsvoorziening.

De bij de Nationale ombudsman aangesloten decentrale overheden betalen op grond van het Vergoedingenbesluit Wet Nationale ombudsman 2006 jaarlijks een vergoeding aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vaste bedragen zijn verschuldigd door de waterschappen (€ 0,0102 per ingezetene), de provincies (€ 0,0054 per inwoner) en de gemeenten (€ 0,1434 per inwoner); de gemeenschappelijke regelingen betalen € 986 per verzoekschrift.

Conflictbemiddeling

De Nationale ombudsman heeft in 2007 in een aantal zaken gekozen voor een andere aanpak bij het uitvoeren van een onderzoek. In die gevallen leek op voorhand duidelijk dat het uitbrengen van een rapport geen wezenlijke bijdrage zou leveren aan de oplossing van het conflict dat tussen de burger en de overheidsinstantie was ontstaan. Daarom zijn er gesprekken aangegaan met verzoekers en de bestuursorganen om te bezien welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een «normalisatie» van de verhoudingen of een oplossing voor het gerezen probleem.

Provincies

De Nationale ombudsman ontvangt over de provincies al jarenlang weinig verzoekschriften. Van de 65 in behandeling genomen zaken in 2007 heeft driekwart niet geleid tot onderzoek. Van de ontvangen verzoekschriften zijn alleen over de provincies Noord-Holland (11) en Zuid-Holland (17) enigszins significante aantallen ontvangen. Overigens zeggen deze aantallen niets over de kwaliteit of dienstverlening van beide provincies. De problematiek die in de verzoekschriften over provincies aan de orde komt, ligt meestal in de sfeer van (gebrek aan communicatie over) de openbare ruimte, wegbeheerdersaansprakelijkheid, ruimtelijke ordening en milieubeheer (milieuoverlast, bodemsanering, bestemmingsplannen). Bij deze laatste onderwerpen is in verband met de nauwe samenhang met voor bezwaar en beroep vatbare besluiten vaak geen rol van betekenis voor de Nationale ombudsman weggelegd.

In een zaak die betrekking heeft op de rol van de provincie als toezicht-houder van de primaire waterkering in Zuid-Holland is een bemiddelings-gesprek gevoerd, met als doel en uiteindelijk ook als resultaat een afronding van een jarenlange correspondentie over de kwestie.

Over de provincies is in 2007 één rapport uitgebracht (2007/249). Het handelt over de afstemming tussen verschillende overheidsinstanties. Verzoeker kocht begin 2006 een mobiele snackwagen, met standplaats in de gemeente Lelystad, langs een provinciale weg en op een parkeerterrein van het waterschap Zuiderzeeland. Verzoeker kreeg ontheffing van het waterschap en van de gemeente, maar het waterschap wees er daarbij op dat ook toestemming van de provincie Flevoland was vereist. Als verzoeker bij de provincie informeert, deelt die hem mee dat zij een half jaar eerder al aan een ander toestemming heeft verleend. Ook degene die toestemming van de provincie heeft, wendt zich vervolgens tot de Nationale ombudsman. Op initiatief van de provincie vindt er een overleg plaats met de betrokkenen en komt er een oplossing: een verzoeker ontvangt een schadeloosstelling en de ander kan de standplaats innemen. De Nationale ombudsman achtte de klacht gegrond wegens strijd met het beginsel van actieve en adequate informatieverwerving. De betrokken instanties hebben de aanvragen op zich volgens de bij hen geldende procedures behandeld, maar als gevolg van de gebrekkige samenwerking tussen de instanties duurde het echter heel lang voordat uiteindelijk na tussenkomst van de Nationale ombudsman de zaak rond kwam.

Waterschappen

Ook dit jaar had een aanzienlijk deel van de klachten over de waterschappen betrekking op de afwijzende beslissing op een verzoek om kwijtschelding van de waterschapsbelastingen. Bij de behandeling van dergelijke klachten beoordeelt de Nationale ombudsman of het waterschap op grond van de geldende regels tot een afwijzende beslissing had kunnen komen. Geconstateerd kan worden dat de waterschappen in het overgrote deel van de gevallen in overeenstemming met de geldende regels handelen. Wel verdient de communicatie over de reden van afwijzing, evenals de voortvarendheid van het nemen van de beslissing de aandacht van de waterschappen. Indien een beslissing uitblijft, leidt tussenkomst door de Nationale ombudsman veelal tot een snelle oplossing.

Over de waterschappen heeft de Nationale ombudsman in 2007 twee rapporten uitgebracht. Rapport 2007/249 is hiervoor onder Provincies al besproken.

Rapport 2007/064 handelt over de afwijzing door het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier van het verzoek om kwijtschelding, omdat bij de berekening van de betalingscapaciteit de ontvangen pleegouder-

vergoeding als inkomsten is meegeteld. De opstelling van het hoogheemraadschap dat de pleegzorgvergoeding in het kader van een verzoek om kwijtschelding van vóór 1 januari 2007 als inkomsten moest worden meegerekend, omdat deze vergoeding in de regelgeving toen nog niet expliciet als inkomsten was uitgesloten, achtte de Nationale ombudsman niet behoorlijk. De Nationale ombudsman oordeelde dat het hoogheemraadschap in strijd met het redelijkheidvereiste heeft gehandeld. De aanbeveling om het verzoek om kwijtschelding over 2006 opnieuw te beoordelen werd opgevolgd.

Gemeenten

Zoals gebruikelijk heeft het overgrote deel van de over de decentrale overheid ontvangen klachten betrekking op gemeenten.

In 2007 heeft de Nationale ombudsman in totaal 142 maal aan een gemeente het verzoek gedaan om een verzoekschrift, waarvan de interne klachtbehandeling nog niet of niet volledig was doorlopen, alsnog in behandeling te nemen. In bijna alle gevallen is aan dit verzoek voldaan, mede omdat gemeenten zelf ook grote waarde hechten aan een goede interne klachtbehandeling. Slechts in enkele gevallen heeft een verzoeker zich na de interne klachtbehandeling alsnog tot de Nationale ombudsman gewend met het verzoek om een onderzoek in te stellen. Daarbij bleek dat in enkele gevallen de interne klachtenprocedure, ook na doorzending van een verzoekschrift met het verzoek dit alsnog te behandelen, niet juist was doorlopen of was uitgebleven of dat klachtbehandeling was uitgebleven. In die gevallen is namens de Nationale ombudsman met de betrokken overheidsinstantie contact opgenomen om te bezien in hoeverre aanpassingen of verbeteringen van de interne klachtenbehandeling mogelijk zijn.

In 2007 is 267 maal een onderzoek ingesteld naar gedragingen van gemeenten, door interventie (69) of het uitbrengen van een rapport (35). De interventies, veelal gericht op het alsnog inhoudelijk beslissen op aanvragen, 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 de overheidsinstantie. 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.

Inspraak bij ruimtelijke ordening

Al in het jaarverslag over 2006 is gemeld dat er op het terrein van de ruimtelijke ordening bij burgers veel onduidelijkheid bestaat over de verschillende stadia en rechtsbeschermingmogelijkheden bij bouwvoorvragen en bestemmingsplanprocedures. Ook in dit verslagjaar bleek dat het gemeenten vaak niet lukt om hierover helder te communiceren en dat burgers nogal eens teleurgesteld zijn in de mate waarop zij via inspraakmogelijkheden invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijke resultaat.

In rapport 2007/147, dat handelt over de inspraakprocedure bij de herinrichting van een wijk, oordeelt de Nationale ombudsman dat tekort was geschoten in de gevolgde procedure. Zo was niet inzichtelijk gemaakt wat de uitgangspunten van het plan waren en was slechts summier aangegeven welke zienswijzen waren ingediend. Een aanduiding of, en zo ja, in hoeverre deze zienswijzen van invloed waren geweest op de besluitvorming ontbrak zelfs volledig.

In rapport 2007/235, dat handelt over het peilen van de reacties van omwonenden over het plaatsen van een basketbalpaal, oordeelde de

Nationale ombudsman dat de gemeente zich in redelijkheid op het standpunt had kunnen stellen dat het algemeen belang van een goede speelvoorziening diende te prevaleren boven de beperkte vermindering van de kwaliteit van de specifieke woonsituatie, maar dat niet behoorlijk was gehandeld door bij het peilen van de reacties twee inhoudelijk verschillende brieven te gebruiken.

Handhaving

Ook in dit verslagjaar zijn bij de Nationale ombudsman klachten ingediend over de wijze waarop gemeenten al dan niet handhavend optreden bij geconstateerde illegaliteiten. Daar waar gemeenten nog een besluit moeten nemen dat vatbaar is voor bezwaar en beroep wijst de Nationale ombudsman verzoekers op hun procesmogelijkheden. Klachten die niet primair op het al dan niet nemen van een besluit betrekking hebben, worden door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen.

Rapport 2007/270 handelt over het niet nakomen van de toezegging om handhavend op te treden. In dit rapport oordeelde de Nationale ombudsman dat, nu de gemeente niet had vermeld wat het handhavingstraject inhoudt en welke acties ondernomen moeten worden, bij verzoeker de verwachting was gewekt dat binnen afzienbare termijn handelend zou worden opgetreden.

In rapport 2007/283, dat handelt over de mededeling van het college dat niet handhavend kan worden opgetreden omdat daartoe geen bevoegdheid zou zijn, oordeelde de Nationale ombudsman dat deze beslissing juist was gemotiveerd omdat de overlast werd ervaren door parkeren op eigen terrein. In de onderhavige zaak nam de Nationale ombudsman met instemming kennis van de toezegging van de gemeente om een gesprek te arrangeren tussen verzoeker en de eigenaar van het centrum waarvan overlast werd ondervonden.

In rapport 2007/268, dat handelt over het niet tijdig innen van een in het kader van handhaving opgelegde dwangsom, oordeelde de Nationale ombudsman dat de invordering op zich terecht was uitgesteld wegens een aangekondigde evaluatie van het evenement waarvoor de dwangsom was opgelegd, maar dat niet behoorlijk was gehandeld door geen tijdige maatregelen te nemen waardoor de verjaring van de verbeurde dwangsom werd gestuit.

Klachten die betrekking hebben op een niet consequent handhavingsbeleid of het niet naleven van een eenmaal genomen beslissing worden door burgers wel eens aangegrepen bij fricties met burens, en kunnen ook leiden tot nieuwe fricties.

Rapport 2007/268 handelt over de interpretatie van een eerder genomen handhavingsbeslissing. Nadat een bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing tot handhaving gegrond was verklaard, was door verzoekers (uiteraard) geen beroep ingesteld. Na afloop van de beroepstermijn bleek echter dat het college het verzoek om handhaving anders interpreteerde, zodat er alsnog geen actie werd ondernomen. Verzoekers werd zo de mogelijkheid van beroep onthouden. De Nationale ombudsman oordeelde dat hiermee niet behoorlijk was gehandeld en gaf het college, gelet op het al jaren lopende geschil tussen verzoekers en hun burens, in overweging een bemiddelingsgesprek te initiëren.

In de zaak over een al jaren slepend geschil over het uitblijven van handhavend optreden tegen een woning met een zogeheten «burgerbestemming» in een agrarisch gebied is door de Nationale ombudsman, in het kader van een onderzoek, getracht een gesprek te initiëren over een definitieve oplossing. Tijdens het onderzoek bleken de verhoudingen

echter zodanig verhard, dat ook de Nationale ombudsman slechts kon constateren dat er in het verleden fouten zijn gemaakt met als gevolg dat uiteindelijk alle betrokkenen als verliezer konden worden beschouwd.

De Nationale ombudsman ontving in 2007 een aantal klachten over gemeentelijke handhavingmedewerkers. Hierbij deed zich bij een geval de bijzondere situatie voor dat het ging om gedragingen van medewerkers van een niet-aangesloten gemeente. Omdat het zogenaamde buitengewoon opsporingsambtenaren betrof, was de Nationale ombudsman toch bevoegd onderzoek in te stellen.

Integriteit

Ook bij de decentrale overheden is de laatste jaren het onderwerp «integriteit» meer prominent op de bestuursagenda gekomen. Het wekt dan ook geen verbazing dat over dit onderwerp klachten bij de Nationale ombudsman worden ingediend. In het verslagjaar heeft de Nationale ombudsman drie rapporten uitgebracht die betrekking hadden op of raakvlakken hadden met dit onderwerp.

Rapport 2007/050 handelt over het niet nakomen van door een wethouder gedane toezeggingen. De Nationale ombudsman oordeelde dat het college van burgemeester en wethouders weliswaar niet gebonden was aan de door de wethouder onbevoegd gedane toezeggingen, maar dat dit onverlet liet dat het college het bestuursorgaan is waaraan niet behoorlijk handelen door de wethouder werd toegerekend.

In rapport 2007/109 klaagt verzoeker erover dat het college van burgemeester en wethouders in een persbericht over een door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten uitgebracht rapport een kwalificatie opnam die in negatieve zin afweek van de in het rapport gegeven kwalificatie. De Nationale ombudsman oordeelde dat het een overheidsinstantie vrijstaat om naar aanleiding van een rapport tot een eigen waardering van een gedraging te komen, maar dat hieraan wel de voorwaarde is verbonden dat aangegeven wordt waarom tot een andere kwalificatie is gekomen. Door dit niet te doen had het college gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

Overigens stelde de Nationale ombudsman, naar aanleiding van een ontvangen klacht over de inhoud van een door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten uitgebracht rapport, dat dit bureau onderdeel uitmaakt van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en niet als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. Het gegeven dat een bestuursorgaan het bureau heeft ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren en daarom-trent advies uit te brengen, brengt niet met zich dat het betreffende bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de inhoud van het uitgebracht advies.

Rapport 2007/137 heeft betrekking op de uitoefening van een niet aan het ambt verbonden nevenfunctie door een burgemeester. De Nationale ombudsman oordeelde, zoals eerder ook al door het college was erkend, dat het niet juist was twee brieven geschreven in het kader van de uitoefening van de nevenfunctie te versturen op gemeentelijk briefpapier. Hierdoor kon bij verzoeker de indruk ontstaan dat er een verband was tussen de hoedanigheid van voorzitter van het stichtingsbestuur en het ambt van burgemeester, hoewel daarvan geen sprake was. Tevens stelde de Nationale ombudsman vast dat de gemeenteraad een gedragscode bestuurlijke integriteit had vastgesteld, welke – naar het oordeel van de Nationale ombudsman – in de eerste plaats interne werking heeft, zodat de burgemeester verantwoording schuldig is aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Hoewel

strikt genomen niet volgens de gedragscode was gehandeld, was de Nationale ombudsman van oordeel dat er bij deze gedraging geen sprake is geweest van misbruik van bevoegdheid.

Klachtrecht en de Gemeentewet

Regelmatig wordt de Nationale ombudsman benaderd met vragen van gemeenten over de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht en de verhouding daarvan tot de Gemeentewet. Te denken valt hierbij aan vragen over de mogelijkheid om een klacht in te dienen over individuele raadsleden of over wat door raadsleden tijdens vergaderingen is gezegd. In 2007 heeft de Nationale ombudsman twee rapporten uitgebracht, waarbij nader is ingegaan op de relatie tussen hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet.

In rapport 2007/158 is de vraag aan de orde of de indiener van een klacht geanonimiseerd op de openbare besluitenlijst van het college van burgemeester en wethouders opgenomen diende te worden. De Nationale ombudsman overwoog dat artikel 60 van de Gemeentewet een uitputtende regeling geeft voor het bekendmaken van de besluitenlijst en dat van de mogelijkheid om een besluitenlijst te anonimiseren zeer terughoudend gebruik dient te worden gemaakt. Uit de parlementaire behandeling over artikel 9:12a van de Algemene wet bestuursrecht blijkt echter dat het de bedoeling van de wetgever is geweest geregistreerde schriftelijke klachten in de jaarlijkse publicatie geanonimiseerd bekend te maken. Bij een strikte toepassing van beide bepalingen betekent dit dat in de afzonderlijke besluitenlijsten wel de naam van een klager wordt vermeld, maar in de jaarlijkse publicatie van dezelfde klachten de naam van de klager moet worden verwijderd. De hiervoor beschreven situatie acht de Nationale ombudsman niet in overeenstemming met het vereiste van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, mede omdat het colleges is toegestaan de besluitenlijsten te anonimiseren. De overweging van de Nationale ombudsman om bij de publicatie van besluitenlijsten de beslissing op ingediende klaagschriften te anonimiseren werd door het college van burgemeester en wethouders overgenomen.

Rapport 2007/299 handelt over een door de fractievoorzitter van een in de gemeenteraad vertegenwoordigde partij ingediende klacht over een gedraging van de burgemeester, nadat hierover eerder op grond van het Reglement van Orde schriftelijke vragen waren gesteld.

Tijdens het onderzoek kwam de vraag naar voren hoe het vragenrecht, zoals neergelegd in artikel 155 van de Gemeentewet, zich verhoudt tot het recht om een klacht in te dienen, ingevolge het bepaalde in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht. In het onderhavige geval had er, naar aanleiding van de door verzoeker gestelde vragen en de door de burgemeester verstrekte inlichtingen, een debat plaatsgevonden met als uitkomst dat de handelwijze van de burgemeester door de overgrote meerderheid van de raad was gesanctioneerd.

Naar de mening van de Nationale ombudsman betekent een en ander dat, daar waar een gedraging door een meerderheid van de gemeenteraad is gesanctioneerd na het verstrekken van inlichtingen op grond van artikel 155 van de Gemeentewet, er geen ruimte meer is om op grond van het bepaalde in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht een klacht in te dienen.

Dienstverlening

Ook in 2007 bracht de Nationale ombudsman rapporten uit over de dienstverlening door gemeenten in concrete zaken.

Zo oordeelde de Nationale ombudsman in de rapporten 2007/236 en 2007/282, die handelen over de behandelingsduur van een bezwaarschrift tegen de beëindiging van een uitkering, dat niet in overeenstemming met het vereiste van voortvarendheid, respectievelijk het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen was gehandeld.

In rapport 2007/192, dat handelt over de verhoging van de precario-belasting met 4.3%, oordeelde de Nationale ombudsman dat in het individuele geval in strijd met het vereiste van adequate en actieve informatieverstrekking was gehandeld. Verzoeker organiseerde jarenlang een nationaal driedaags evenement, waarvoor jaarlijks een aanslag precariobelasting van circa € 800 werd opgelegd. Na een wijziging van de belastingsverordening bedroeg de aanslag voor 2005 € 35 000. De Nationale ombudsman overwoog dat een tariefsverhoging via de aanpassing van de legesverordening rechtmatig is en berust op de bevoegdheid van de gemeenteraad om dergelijke politieke keuzes te maken. In het geval van verzoeker, waarin een jarenlange relatie werd onderhouden via een gedegen overleg met de gemeente, had de gemeente hem echter actief moeten informeren dat de precariobelasting van het ene op het andere jaar zeer fors werd verhoogd. De aanbeveling van de Nationale ombudsman om de aanslag te verminderen werd door de gemeente opgevolgd.

Vermeldenswaard is ten slotte rapport 2007/245, dat handelt over het recht van een kunstenaar op diens werk. In deze zaak had de gemeente een adoptieovereenkomst gesloten, waarbij een politieke partij het onderhoud van een rotonde op zich had genomen en op grond waarvan de partij was toegestaan op de rotonde bordjes te plaatsen met de naam van de partij. Op deze rotonde was een werk van de betrokken kunstenaar geplaatst.

De Nationale ombudsman stelde vast dat de kunstenaar een belang heeft bij het onaangetast zijn van het kunstwerk en dat voorkomen dient te worden dat een verandering afbreuk doet aan het unieke en persoonlijke van het kunstwerk. In haar standpunt dat zij eigenaar is geworden van het kunstwerk en verzoeker daar niets meer over te zeggen heeft, kon de Nationale ombudsman de gemeente niet volgen, omdat artikel 25 van de Auteurswet de kunstenaar, ook al is hij geen eigenaar meer, het recht geeft zich te verzetten tegen de wijziging van zijn kunstwerk. Ook indien er strikt genomen geen sprake is van een wijziging van het kunstwerk dan nog mag van de gemeente worden verwacht dat zij rekening houdt met diens belang bij het tonen van een kunstwerk op een wijze zoals dat door de kunstenaar is gewild.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden, welke in de plaats is getreden van de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en de huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. In de Wmo is een belangrijke rol voor gemeenten weggelegd. Daarnaast hebben de gemeenten een belangrijke taak gekregen waar het gaat om Wmo-gerelateerde informatieverstrekking.

De klachten in het kader van de Wmo bij de Nationale ombudsman zijn beperkt tot een enkele klacht over het uitblijven van een gevraagde beslissing. Omdat 2007 diende als overgangperiode zal de Nationale ombudsman ook in 2008 alert blijven op signalen van problemen bij de concrete uitvoering in het kader van de Wmo.

Gemeenschappelijke regelingen

De Nationale ombudsman is sinds 1 januari 2006 de aangewezen instantie voor externe klachtenvoorziening van de meeste van de vele honderden gemeenschappelijke regelingen. Over 2006 werden 64 verzoekschriften ontvangen, terwijl het aantal verzoekschriften over 2007 op 76 uitkwam.

Een groot deel van die verzoekschriften had betrekking op gemeenschappelijke regelingen die nog niet eerder bij de Nationale ombudsman bekend waren en konden veelal alsnog via de interne klachtbehandeling worden afgedaan. In vier gevallen is een onderzoek door middel van interventie ingesteld.

In de meeste gevallen is slechts een verzoekschrift per gemeenschappelijke regeling ontvangen. Daar waar meerdere verzoekschriften ontvangen worden, betreft het vaak gemeenschappelijke sociale diensten of een gemeenschappelijke kredietbank.

Contacten met de decentrale overheid

Voor de Nationale ombudsman heeft het jaar 2007, onder andere, in het teken gestaan van het intensiveren van het relatiebeheer met de decentrale overheden. Een goed contact tussen de Nationale ombudsman en de overheidsinstanties kan het begrip voor elkaars positie en de effectiviteit van klachtbehandeling bevorderen, en de acceptatie van oordelen van de Nationale ombudsman vergroten. Om daadwerkelijk voortdurend in gesprek te zijn met de overheidsinstanties wordt zo vaak mogelijk gekozen voor persoonlijk contact. Een goede communicatie kan ook preventief werken. Zo kan onbehoorlijk overheidsoptreden worden voorkomen, of positiever geformuleerd: zo kan vooraf worden bijgedragen aan behoorlijk overheidsoptreden. Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman dragen daartoe de behoorlijkheidsnormen uit, functioneren als kenniscentrum en adviseren overheidsinstanties over de (interne) klachtenprocedure.

In oktober 2007 heeft de Nationale ombudsman de contactambtenaren van de per 2006 en 2007 nieuw aangesloten gemeenten uitgenodigd, waarbij nader is ingegaan op de taken en werkwijze van de Nationale ombudsman, klachtherkenning en de interne klachtbehandeling. Verder hebben medewerkers van de Nationale ombudsman een aantal keren een bezoek gebracht aan het Actieteam Burgerbrieven van de VROM-Inspectie. Dit team behandelt brieven van burgers en stuit daarbij met enige regelmaat op klachten over gemeenten. Ook is een bezoek gebracht aan de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken te Den Haag. Gespreksonderwerp was daarbij de eventuele samenloop in klachtbehandeling en de gang van zaken bij deze organisatie, omdat een aantal leden van de vereniging onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen.

Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman hebben dit jaar deelgenomen aan een bijeenkomst, waarbij ook medewerkers van de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, Groningen, Rotterdam en Utrecht aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de aanpak van verschillende casus en deze bijeenkomst is als zeer nuttig en leerzaam ervaren. Afgesproken is dat ook in 2008 een vergelijkbare bijeenkomst zal worden georganiseerd. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman in 2007 een eerste inblikstage georganiseerd, met als doel medewerkers van andere ombudsmannen en ombudsinstanties kennis te laten maken met de organisatie en werkwijze van de Nationale ombudsman. Aan de stage werd deelgenomen door medewerkers van de gemeentelijke ombudsman Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

Voorts werden in het kader van onderzoeken bezoeken gebracht aan de gemeenten Lith, Wervershoof, Zandvoort, Westland, Haarlemmermeer, Leidschendam-Voorburg en Breda.

De functie van de Nationale ombudsman als kenniscentrum op het gebied van klachtbehandeling en de Wet extern klachtrecht reikt verder dan de bij hem aangesloten decentrale overheden. Ook in 2007 wisten de niet-aangesloten decentrale overheden (en een aantal andere ombudsvoorzieningen) voor vragen en overleg de weg naar het Bureau Nationale ombudsman te vinden.

2.6 Overige onderwerpen

Deze laatste paragraaf bevat een aantal onderwerpen op overige terreinen waarover de Nationale ombudsman diverse klachten heeft ontvangen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DigiD

Een DigiD is een inlogcode waarmee een overheid de identiteit kan vaststellen van een burger die gebruikmaakt van de digitale diensten die de overheid biedt.

Op 10 oktober 2006 verstuurde de Belastingdienst aan iedereen die over 2005 digitaal aangifte had gedaan een brief met de mededeling dat in het vervolg alleen nog maar met gebruik van een DigiD digitaal aangifte zou kunnen worden gedaan. Sindsdien ontvangt de Nationale ombudsman signalen van burgers dat het aanvragen van zo'n code niet altijd even eenvoudig is. Burgers met een afwijkend adres, bijvoorbeeld omdat zij wonen op een woonboot of in een wijk waarbij geen sprake is van een straatnaam maar van cijferaanduiding kampten met het probleem dat deze gegevens niet werden herkend door het DigiD-systeem. Hierdoor ontvingen zij geen code. Dit probleem werd structureel opgelost voor 1 april 2007. Vanaf dat moment zijn hierover geen klachten meer ontvangen. Andere klachten bleven komen. Zoals klachten over de gebruiks-onvriendelijkheid van de DigiD-aanvraagsoftware, het niet-ontvangen van een DigiD-activeringscode, de beperkte hulpverlening van de helpdesk en de wijze waarop op schriftelijke klachten werd gereageerd. Op 6 februari 2007 zond de Nationale ombudsman de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een brief waarin hij om aandacht vroeg voor de problemen van een specifieke groep burgers: burgers die al dan niet op formele basis de belangen behartigen van iemand anders, dat wil zeggen bewindvoerders, ouders die voor hun geestelijk gehandicapte kind aangifte doen of kinderen die voor hun ouders de aangifte verzorgen omdat deze hoogbejaard of dementerend zijn. Hoewel de intermediair voor degene wiens zaken hij behartigt wel een DigiD-activeringscode kan aanvragen, reageert de helpdesk bij problemen met de aanvraag uiterst formeel: er kan geen hulp worden geboden omdat de vraag betrekking heeft op de DigiD van iemand anders. In juni 2007 vond een gesprek plaats met het ministerie, maar het probleem is helaas nog steeds niet opgelost. Verder valt op dat op schriftelijke klachten niet altijd even adequaat wordt gereageerd, bijvoorbeeld omdat wordt gereageerd met een standaardbrief. In het merendeel van de klachten hielp een interventie van de Nationale ombudsman en werd het probleem alsnog opgelost. Dit is de reden waarom in 2007 slechts eenmaal schriftelijk onderzoek werd ingesteld. Of dit ook het geval zal zijn in 2008 hangt af van de aard van de klachten en de bereidheid om structureel met oplossingen te komen.

Dienst Wegverkeer

De Dienst Wegverkeer (RDW) is een zelfstandig bestuursorgaan, dat verantwoording aflegt aan de minister van Verkeer en Waterstaat. De RDW draagt eraan bij dat het wegverkeer in Nederland zo veilig, schoon, economisch en geordend mogelijk verloopt. In dit kader voert de RDW allerlei (wettelijke) taken uit voor verschillende ministeries. De RDW vervult een centrale rol in de voertuigketen tussen overheid, particulieren en ondernemingen.

Ketenproblemen

Bij de RDW speelde het volgende ketenprobleem. Toen de auto van een verzoeker in beslag werd genomen, werd ook het kentekenbewijs in beslag genomen. Bij inbeslagname lopen de voertuigverplichtingen (motorrijtuigenbelasting, APK en verzekering) gewoon door. Een oplossing hiervoor is het schorsen van het kenteken bij het postkantoor maar daarvoor is de hulp van het Openbaar Ministerie nodig en dat verloopt lang niet altijd soepel, zo ook in dit geval. Daarom bracht de Nationale ombudsman een contact tot stand tussen de RDW en de recherche. Samen kwamen zij tot de voorlopige oplossing dat betrokkene een machtiging af kon geven aan een opsporingsambtenaar en dat deze vervolgens met de in beslag genomen delen van het kentekenbewijs de schorsing op het postkantoor zou regelen, uiteraard op kosten van verzoeker. Van de RDW werd vernomen dat een structurele oplossing voor dit probleem in de maak is: de schorsing van kentekens kan dan digitaal gebeuren door de voertuigeigenaar.

Verstrekking van privacygevoelige gegevens uit het kentekenregister

Op 1 maart 2007 is een einde gekomen aan de verstrekking van persoonsgegevens uit het kentekenregister voor commerciële doeleinden aan de vier stichtingen die zijn aangewezen als belangenbehartigers voor de voertuigbranche. In de loop van 2008 zal een geheel nieuw verstrekkingenbeleid worden ingevoerd. Om de voertuigbranche tegemoet te komen is nog wel een overgangsmaatregel getroffen die zal gelden tot de invoering van dit nieuwe beleid. Deze overgangsmaatregel houdt in dat de RDW nog wel het Kamer van Koophandelnummer van bedrijven verstrekt aan de betrokken stichtingen en dat deze door hen mogen worden gebruikt voor het onderhouden van de bestanden die zij ten behoeve van de voertuigbranche bijhouden. Dit betekent echter dat persoonsgegevens in geval sprake is van een eenmansbedrijf toch bekend kunnen worden en dit strookt niet met (de bedoeling van) de met ingang van 1 maart 2007 ingevoerde wetgeving. De ontwikkeling van het nieuwe beleid zal door de Nationale ombudsman dan ook zeer kritisch worden gevolgd. Er zal, zo nodig, bij de minister op worden aangedrongen deze praktijk niet voort te zetten onder het nieuwe verstrekkingenbeleid.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

De (privaatrechtelijke) Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) is door de minister van Verkeer en Waterstaat belast met een verkeersveiligheidsstaak: het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionele chauffeurs in transport en logistiek.

Voortvarendheid

Klachten over het CBR hebben vaak betrekking op de behandelingsduur. Vorig jaar is in het jaarverslag melding gemaakt van het feit dat in de loop van 2006 vaker klachten werden ontvangen over de behandelingsduur van de Eigen Verklaring in het kader van de procedure ter vernieuwing van het rijbewijs. In veel gevallen ging het om 70-plussers en beroepschauffeurs. Ook in 2007 bleef de Nationale ombudsman dit soort klachten ontvangen. Daarbij bleek dat in geval sprake is van twee medische onderzoeken na

elkaar, of van een medische onderzoek en een rijproef, de behandelingsduur vaak meer dan drie maanden is terwijl aanvragers wordt geadviseerd drie maanden voor het verstrijken van de geldigheid van het rijbewijs met de procedure te beginnen. Eind april 2007 liet het CBR weten nog steeds te kampen met achterstanden. Verwacht werd dat dit nog een half jaar zou duren. Er werden op dat moment extra juristen aangetrokken en de medische capaciteit zou nog eens met 25% worden uitgebreid. Aangezien de situatie de Nationale ombudsman zorgen bleef baren en het aantal klachten dat binnenkwam niet werkelijk verminderde, werd het CBR eind juli 2007 schriftelijk een aantal vragen voorgelegd. Hierna vond een mondeling onderhoud plaats op ambtelijk niveau en werden opnieuw vragen gesteld onder meer over het absolute aantal gevallen waarin de termijn van drie maanden niet wordt gehaald en over de precieze oorzaken hiervan. De kwestie zal in 2008 worden vervolgd.

In 2007 kreeg de Nationale ombudsman ook veel klachten binnen over lange wachttijden voor rijexamens. Deze wachttijden zouden zijn ontstaan door enerzijds een tekortschietende capaciteit bij het CBR en anderzijds het systeem waarmee rijsschoolhouders examentijd voor kandidaten kunnen reserveren. De Nationale ombudsman ontving klachten, in de media verschenen berichten en in april 2007 vroeg de Tweede Kamer aandacht voor dit probleem. Behalve dat lange wachttijden bezwaarlijk zijn voor rijexamenkandidaten, leken de problemen met het reserveringssysteem met name de kleine rijsschoolhouders te treffen, en wel zo dat zij vreesden voor het voortbestaan van hun onderneming. De Nationale ombudsman verzocht het CBR om opheldering en het CBR liet weten dat het om de problemen het hoofd te bieden onder meer had besloten om over te gaan tot het maximeren van de reserveringstijd per rijsschool en aan kleine rijsscholen de mogelijkheid te bieden het CBR te benaderen voor het toedelen van examencapaciteit. Verder zouden extra examinatoren worden geworven en er zou door middel van overwerk worden gepoogd een inhaalslag te maken. Het reserveringssysteem en de getroffen maatregelen zouden worden geëvalueerd en besproken met de brancheorganisaties. De Nationale ombudsman achtte de maatregelen voorlopig voldoende en maakte de afspraak met het CBR dat hij zou worden geïnformeerd over de voorgenomen evaluatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

Huursubsidie

In 2007 nam het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over het Ministerie van VROM ontving verder af (2006: 536, 2007: 197). Net als in voorgaande jaren hadden veruit de meeste klachten betrekking op de uitvoering van de Huursubsidiewet (geldig tot 1 januari 2006). Deze klachten liepen in de loop van het jaar steeds verder terug. In de maanden oktober en november 2007 ontving de Nationale ombudsman nog ongeveer tien klachten over dit onderwerp. Zoals in het vorige verslag beschreven, bracht de ombudsman op 12 december 2006 het rapport Van huursubsidie naar huurtoeslag (rapport 2006/396) uit. De eerste reactie van de minister op dit rapport was teleurstellend. In een later gesprek bleek echter dat wel degelijk lessen waren getrokken uit de gang van zaken rondom de overgang van huursubsidie naar huurtoeslag en het hierover uitgebrachte rapport. Op 28 september 2007 werd op het ministerie afscheid genomen van de uitvoering van de huursubsidie. Dit gebeurde op een minisymposium met als titel «Het venijn in de staart?» Op het symposium, waar ook de Nationale ombudsman een spreker was, werd teruggekeken op dertig jaar uitvoering en op de problemen die waren ontstaan in de laatste fase. Aandacht was er ook voor de rol van de politiek.

De klachten die in 2007 over huursubsidie werden ontvangen, hielden voornamelijk verband met de invordering van oude huursubsidieschulden. In juli 2007 droeg het ministerie de invordering over aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Huursubsidieschuldenaren kregen hierdoor te maken met drie instanties: de belastingdeurwaarder, het CJIB en het Ministerie van VROM. Het bleek de Nationale ombudsman dat de burger bij vragen over de schuld regelmatig van de ene naar de andere instantie werd verwezen en geen antwoord op zijn vragen kreeg. De klachten werden veelal door middel van interventies opgelost. Daarbij bleek dat het ministerie in de jaren 2004 en 2005 vaak niet of onvoldoende had gereageerd op post van burgers: vragen werden niet (adequaat) beantwoord en bezwaarschriften werden niet herkend of via een verkeerde procedure afgedaan. Opgemerkt moet worden dat het ministerie op de interventies van de Nationale ombudsman met grote professionaliteit heeft gereageerd: bezwaarschriftprocedures werden alsnog opgepakt, voor zover mogelijk werd alsnog uitgezocht wat zich had voorgedaan, indien nodig werd contact opgenomen met de burger om zaken (alsnog) uiteen te zetten. Dit valt te prijzen, zeker gezien het feit dat in feite geen sprake meer was van een uitvoerende afdeling maar het werk door slechts enkelen moest worden gedaan.

College voor zorgverzekeringen (CVZ)

Sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 heeft het CVZ tot taak de Zorgverzekeringswet voor Nederlanders in het buitenland uit te voeren. Na een roerig 2006 waren de problemen voor het CVZ in 2007 nog niet verleden tijd. Naar aanleiding van het door de Nationale ombudsman in 2006 uitgebrachte rapport 2006/300 over deze problematiek had de Nationale ombudsman in 2007 een gesprek met het CVZ en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over onder meer de uitvoerbaarheid van beleid, de communicatie met de burger over (nieuw) beleid en de vereenvoudiging van regelgeving. De in rapport 2006/300 geconstateerde achterstanden in het behandelen van poststukken zijn in 2007 opgelost en de Nationale ombudsman ontving hierover dan ook slechts incidenteel klachten. Wel werd er nog veel geklaagd over de uitleg van de (inter)nationale regelgeving met betrekking tot de verzekeringspositie van Nederlanders in het buitenland. De uitspraak in een proefproces leverde niet de verwachte duidelijkheid en de bezwaarschriften zijn dan ook opnieuw aan de rechter voorgelegd.

Vooraf in het begin van het verslagjaar ontving de Nationale ombudsman klachten over de wijze van klachtbehandeling. In de loop van 2007 bleek het CVZ echter steeds beter in staat om de interne klachtbehandeling op goede wijze op te pakken en klachten te verhelpen. Wel kreeg de Nationale ombudsman regelmatig het signaal dat het callcenter over onvoldoende actuele informatie beschikte om mensen met problemen afdoende te kunnen helpen. Mensen die meerdere malen belden omdat hun probleem nog niet was opgelost, moesten hun verhaal steeds opnieuw vertellen, maar werden niet verder geholpen. Het kwam voor dat medewerkers van het callcenter mensen niet wilden doorverbinden met medewerkers van het CVZ die inhoudelijk wél op de hoogte waren en die eventuele problemen konden oplossen. Hoewel de Nationale ombudsman dit signaal meerdere malen aan het CVZ heeft doorgespeeld, blijft het een terugkerende klacht. De Nationale ombudsman houdt de telefonische informatievoorziening in de gaten.

Ketenproblemen

Nederlanders in het buitenland zijn verplicht een inkomensafhankelijk bijdrage te betalen aan het CVZ. Die bijdrage wordt ingehouden op de uitkering of het pensioen van de burgers (broninhouding). Gebleken is dat een aantal pensioenfondsen het niet eens is met deze wijze van inhouding

en geen gegevens aan het CVZ verstrekt. In die gevallen kan het CVZ niet vaststellen welk bedrag over 2006 aan bijdrage verschuldigd was. De Nationale ombudsman heeft het CVZ erop gewezen dat de toezegging aan betrokkenen dat het probleem eind september verholpen zou worden, niet was nagekomen en dat ook geen uitstelbericht was gezonden. Hij houdt de vinger aan de pols.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het buitenlands beleid van Nederland. Hieronder valt onder meer het versterken van de internationale rechtsorde, het vergroten van de veiligheid en stabiliteit, het verbeteren van de samenwerking in Europees verband en het beschermen van het welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland.

Bij het uitvoeren van zijn taken heeft het ministerie ook direct contact met burgers. Dit is zeker het geval als het gaat om de bescherming van het welzijn en de veiligheid van Nederlanders in het buitenland. In dat opzicht is het dan ook niet vreemd dat de Nationale ombudsman meer klachten over de diplomatieke vertegenwoordigingen ontvangt dan over het ministerie zelf.

Aantal klachten

In 2007 ontving de Nationale ombudsman 218 klachten die mede betrekking hadden op het terrein van BZ. Een aanzienlijk deel van dit aantal betrof de visadienst van het ministerie, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Er waren ongeveer zeventig klachten over de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Een kleine dertig klachten gingen over het ministerie zelf.

In totaal werden zeven rapporten uitgebracht over gedragingen van BZ, waaronder het rapport naar aanleiding van het onderzoek uit eigen beweging naar totstandkoming en gebruik van de individuele ambtsberichten (zie paragraaf 2.1). In ruim de helft van de rapporten werd de klacht gegrond verklaard. In de overige rapporten werden de klachten deels gegrond, deels ongegrond verklaard. De behoorlijkheidsnorm die het meest geschonden werd, is het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

BZ genereert in vergelijking tot een aantal andere overheidsinstanties geen grote hoeveelheden klachten bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman vindt het niettemin van belang om in dit verslag aandacht te besteden aan deze overheidsinstantie. De Nationale ombudsman wil het ministerie ondersteunen in de verbetering van het behandelen van klachten, en het voorkomen ervan. Een minder formele opstelling in de contacten met burgers en het dejuridiseren van de klachtbehandeling zouden een positief effect kunnen hebben.

Aard van de klachten

In een aantal gevallen constateerde de Nationale ombudsman dat het ministerie toezeggingen had gedaan over het informeren of op de hoogte houden van burgers over een kwestie en die vervolgens niet was nagekomen. Daarbij speelde nogal eens dat het ministerie zich in geval van vertraging niet had ingespannen om bijvoorbeeld van de posten voldoende informatie te verkrijgen om de betrokken burger tussentijds adequaat te kunnen informeren.

Communicatie en relatiebeheer met burgers

Voor zover de Nationale ombudsman dit kan overzien, stelt het ministerie zich over het algemeen heel formeel op, ook naar de burgers toe.

Contacten komen vaak moeizaam tot stand en verlopen vooral schriftelijk. Hier is verbetering mogelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan het besteden van aandacht aan het bereiken van oplossingen voor klachten in de informele sfeer.

Functioneren intern klachtrecht

De Nationale ombudsman neemt zich voor om in 2008 meer inzicht te verwerven in het functioneren van het interne klachtrecht op het ministerie. Tijdens de constructieve kennismaking met de nieuwe contactpersoon van het ministerie voor de Nationale ombudsman in september 2007, is afgesproken dat begin 2008 een nadere kennismaking zal plaatsvinden. Hierbij zullen ook klachtbehandelaars van het ministerie aanwezig zijn.

Functioneren extern klachtrecht

Medewerkers van de Nationale ombudsman zetten hun klachten uit bij de contactpersoon voor de Nationale ombudsman van het ministerie. Omdat het merendeel van de klachten over de vertegenwoordigingen in het buitenland gaat, kost de klachtbehandeling veel tijd. Het komt zelden voor dat er naar aanleiding van een interventie binnen vijf dagen een oplossing in het vooruitzicht kan worden gesteld. Bij schriftelijke onderzoeken wordt vaak om uitstel verzocht omdat de vier weken reactietermijn niet wordt gehaald.

Reacties op rapporten

De Nationale ombudsman neemt zich voor in 2008 met het ministerie in overleg te treden om beter te kunnen nagaan welk effect rapporten van de Nationale ombudsman hebben, en of op dit punt verbeteringen mogelijk zijn.

Een geval sprong er in positieve zin uit: naar aanleiding van rapport 2007/173 (waarin de Nationale ombudsman de klacht van de burger gegrond verklaarde omdat hij op een doordeweekse dag naar de legalisatiebalie van het ministerie in Den Haag was gereisd terwijl die gesloten bleek te zijn vanwege een personeelsuitje) heeft het ministerie uit eigen beweging aangeboden om over te gaan tot een onkostenvergoeding aan verzoeker.

Reacties op aanbevelingen

In een geval (rapport 2007/117) heeft het ministerie een advocaat geraadpleegd naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman met een aanbeveling over een onkostenvergoeding. De formele toon en deze procedurele benadering belemmerde de totstandkoming van een open dialoog over de opvolging van de aanbeveling. De zaak liep aan het eind van 2007 nog. Tot dat moment had het ministerie geweigerd de aanbeveling op te volgen.

De aanbeveling in rapport 2007/021, waarin de minister in overweging werd gegeven om de kosten van een noodpaspoort te vergoeden, is overgenomen.

Interventies

Van een (h)echte samenwerking is geen sprake. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop BZ omgaat met interventies. Eerder is al opgemerkt dat het regelmatig voorkomt dat de reactietermijn voor interventies (vijf werkdagen) niet wordt gehaald. Dit is zeker het geval als de klacht een gedraging van een vertegenwoordiging in het buitenland betreft. Als de gestelde termijn voorbij is, ontvangt de Nationale ombudsman doorgaans geen tussenbericht van het ministerie. Hierdoor moet er relatief vaak worden gerappelleerd. In 2007 zijn zeventig interventies uitgezet bij BZ.

Lerende organisatie

Er zijn wel enige vorderingen te bespeuren op het gebied van behoorlijke omgang met burgers. Er is een voorbeeld dat het ministerie naar aanleiding van een bejegeningssklacht over twee ambassademedewerkers zelf heeft aangeboden om nogmaals een gesprek aan te gaan met een verzoeker. De Nationale ombudsman juicht een dergelijke benadering toe, maar beter was het geweest als in een eerder stadium contact met de burger was gezocht en was geïnvesteerd in het herstellen van de relatie. Ondertussen was er bijna een jaar verstreken sinds de gedraging had plaatsgevonden. De betrokken burger moet vaak naar de ambassade, en gaat daar nu met grote tegenzin heen.

Juridiseren/dejuridiseren

De relatie met de contactpersonen van BZ voor de Nationale ombudsman is goed, maar de communicatie tijdens onderzoeken kan als stroef worden gekenmerkt. De formele aanpak weerspiegelt zich ook hier. Vaak wordt teruggesproken naar de wet om aan te tonen dat medewerkers «juist» hebben gehandeld. Herstel van de relatie met de betrokken burger lijkt weinig prioriteit te hebben.

In dit verband valt ook op dat het ministerie zich frequent beroept op vertrouwelijkheid van informatie, op wettelijke bevoegdheidsgrenzen, op procedures in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), en op civielrechtelijke argumenten.

De Nationale ombudsman wil in 2008 graag meer contact hebben met het ministerie over de behoorlijkheidsnormen en over de vraag hoe klachten ook anders kunnen worden aangepakt.

Bureaus Jeugdzorg

Bureaus Jeugdzorg vervullen een belangrijke rol bij de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg, onder meer bij het vaststellen of jeugdzorg geïndiceerd is, door het verlenen van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en ten aanzien van de jeugdreclassering. Ook het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering en de William Schrikker Groep voeren een aantal taken uit.

De Nationale ombudsman ontving in 2007 in totaal 73 klachten over deze jeugdzorginstellingen. Daarvan werden er dertien in onderzoek genomen. In drie zaken werd rapport uitgebracht (zie voor de reikwijdte van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman paragraaf 4.1).

Wet op de gesloten jeugdzorg

Per 1 januari 2008 is de Wet op de gesloten jeugdzorg in werking getreden. Met de invoering wordt beoogd jongeren met ernstige gedragsproblemen met een civielrechtelijke maatregel in een gesloten instelling te kunnen plaatsen. Voorheen werden die jongeren tijdelijk in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) geplaatst, samen met jongeren die daar met een strafrechtelijke maatregel verbleven, in afwachting van plaatsing in een behandelinstelling.

In rapport 2004/460, Crisisopvang jongeren in jeugdgevangenissen, constateerde de Nationale ombudsman dat die tijdelijke plaatsing ontoelaatbaar lang duurde en dat daardoor deze jongeren te lang verstoken bleven van behandeling. Bovendien zag hij ernstige problemen op het gebied van samenplaatsing van criminele en niet-criminele jongeren. De Nationale ombudsman deed dan ook diverse aanbevelingen om de situatie te verbeteren. Alles moet erop gericht zijn om tijdelijke plaatsing in opvanginrichtingen maximaal zes weken te laten duren, aldus het rapport.

Met de invoering van genoemde wet is het streven van de regering erop gericht dat in 2010 voldoende plaatsen beschikbaar zijn binnen de gesloten jeugdzorg, zodat alle jongeren die nu op een civiele titel in een jeugdgevangenis verblijven in een gesloten inrichting kunnen worden

behandeld. Daartoe worden (nieuwe) accommodaties voor gesloten jeugdzorg aangewezen. Om te beginnen zijn dit in totaal 350 plaatsen, waarvan een groot deel (248) al beschikbaar of in ontwikkeling. In 2009 worden ruim honderd plaatsen verder ontwikkeld. Daarnaast worden tot 2010 (delen van) JJI's overgeheveld naar de minister voor Jeugd en Gezin. Deze overheveling moet 1 030 plaatsen opleveren, tot in totaal 1 380 plaatsen voor jongeren met gedragsproblemen.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van deze ontwikkelingen. De verwachting is dat hiermee de problemen van de wachtlijsten voor plaatsing van jongeren in behandelingsinrichtingen op termijn kunnen worden aangepakt. De Nationale ombudsman zal deze ontwikkelingen nauwlettend volgen.

Het probleem van de wachtlijsten bij deze jongeren leidde in december 2007 nog tot enkele kort gedingen om jongeren over te plaatsen naar een behandelingsinrichting. De rechter vond echter dat er geen wettelijke verplichting was, en evenmin een wettelijke termijn hierbij, waaraan de Staat gebonden was. Defense for Children heeft mede naar aanleiding hiervan aangekondigd begin 2008 een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman over de wachtlijsten voor jongeren met gedragsproblemen.

3 DE RELATIE TUSSEN BURGER EN OVERHEID

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

In dit hoofdstuk wordt de ervaren kloof tussen de burger en overheid inzichtelijk gemaakt aan de hand van negen aspecten die in tabel 5 zijn opgenomen. Om dubbelingen te voorkomen zijn de besproken zaken steeds bij een van deze aspecten ondergebracht. Dit laat onverlet dat zij soms ook bij andere aspecten hadden kunnen worden ingedeeld. Wanneer een onderzoek is uitgemond in een openbaar rapport staat het rapportnummer in de toelichting vermeld. Ten aanzien van interventies worden geen openbare rapporten opgesteld.

Tabel 5 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 overheidsinstantie of op 'algemeen belang'
9	Afhankelijk, onmachtig	Eenzijdig bepalend, bepaalt regels en procedures, is machtig

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

Enkele voorbeelden

De behandeling van boetes is overgedragen aan de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Op de bekeuring die een verkeersdeelnemer ontvangt staat echter nog het adres van het Incasso Bureau. Betrokkene gaat daar in beroep. Zijn beroep blijft echter buiten behandeling. Uiteindelijk komt hij erachter dat zijn beroep naar de CVOM moet en daarom schrijft hij die instantie aan. Die reageert echter met de mededeling dat het beroep te laat is. Een interventie van de Nationale ombudsman leidt tot een inhoudelijke behandeling van het beroep dat gegrond wordt verklaard.

De politie haalt een meisje in het kader van een uithuisplaatsing om tien uur 's ochtends van huis. Vervolgens moet zij tot zeven uur 's avonds op het politiebureau wachten op vervoer. Het is inmiddels zo laat wanneer zij bij de jeugdinrichting afgeleverd wordt dat zij niet in de groep geplaatst wordt, maar de eerste nacht in een passantencel moet doorbrengen. De oorzaak van dit trage transport door de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) van het Ministerie van Justitie is te wijten aan een reeks ketenproblemen. Het meisje had gelet op het rijschema van DV&O later opgehaald kunnen worden, maar haar gezinsvoogd had haar door de politie op laten halen alvorens hij de aanvraag voor het vervoer had ingediend. De vervoersinstructie is niet duidelijk op dit punt en de Nationale ombudsman doet de aanbeveling om deze aan te passen. Het Ministerie van Justitie heeft inmiddels laten weten dat de vervoersinstructie nog niet is aangepast in verband met de mogelijke wijziging van deze instructie op een aantal andere punten waarover besluitvorming nog gaande is (rapport 2007/103).

In een ontnemingszaak dient iemand aangetekend een klacht in bij het betrokken parket en rappelleert later ook aangetekend, maar er komt steeds geen antwoord. Bij een interventie door de Nationale ombudsman verwijst de klachtbehandelaar naar het landelijke parket dat de klacht zou behandelen. Het parket reageert pas na acht maanden en stelt dat de klacht is zoekgeraakt. De aangetekend ingediende klacht is tussen beide parketten zoekgeraakt en betrokkene wordt gevraagd om nogmaals zijn klacht in te dienen. Betrokkene vraagt zich af of dat nog wel zin heeft, maar doet dit uiteindelijk toch.

Iemand zit met een geschil over het al dan niet verzekerd zijn van zijn auto en hij heeft te maken met de Dienst Wegverkeer (RDW), en verder de justitieonderdelen Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie, CVOM en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Van hem wordt verlangd een verklaring op te sturen van zijn verzekeringsmaatschappij dat zijn auto verzekerd is. Dat doet hij en hij stuurt het origineel naar het

CJIB en een kopie naar de RDW. Vervolgens wordt hij telkens weer door de RDW gemaand om de verklaring over de verzekering in te sturen. De RDW blijkt geen genoegen te nemen met een kopie. Een interventie leidt ertoe dat het origineel opgespoord wordt in het dossier bij het CJIB en retour naar de auto-eigenaar gaat, zodat hij vervolgens het origineel – na twee jaar corresponderen – naar de RDW kan sturen.

Een werkgever maakt ten aanzien van 41 werknemers een fout en geeft het dubbele aan inkomen door aan de Belastingdienst. Vanwege de koppeling van bestanden gaat VROM voor de huursubsidie uit van de hoge inkomensbedragen en vordert huursubsidie terug en er volgen dwangbevelen en loonbeslag. Na interventie wordt de invordering opgeschort. De betrokken instanties Belastingdienst en VROM zijn bereid om mee te werken aan een oplossing, maar het vraagt veel sturing om dat in de praktijk te brengen en de interventie vergt veel tijd.

Een Pakistaanse kennismigrant wil zijn echtgenote over laten komen. Daarvoor is hij afhankelijk van de IND, maar ook van de inschrijving van het huwelijk in de gemeentelijke basisadministratie. Daarvoor echter moet via het Ministerie van Buitenlandse Zaken de huwelijksakte gelegaliseerd worden en daarvoor is weer actie van de ambassade in Islamabad vereist. De kennismigrant klaagt over de lange duur van de procedure. Hij is inmiddels in een bezwarenprocedure tegen de weigering van een machtiging tot voorlopig verblijf verwickeld geraakt. Via een interventie volgt het verlossende bericht uit Islamabad en het inmiddels gelegaliseerde en ingeschreven huwelijk kan als nieuw feit meegenomen worden in de bezwarenprocedure.

Een vluchteling uit Turkmenistan wordt via de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) naar Nederland uitgenodigd als asielzoeker. In de gemeentelijke basisadministratie wordt hij vermeld als «burger van Rusland». Als hij vraagt om correctie van deze fout, verwijzen de IND en de gemeente naar elkaar zonder dat de correctie plaatsvindt. De gemeente wil alleen de nationaliteit wijzigen als een geldig paspoort wordt overgelegd, terwijl de man als vluchteling uit Turkmenistan daarover niet beschikt. Een interventie leidt ertoe dat de IND alsnog via de UNHCR stukken opvraagt, die voor de gemeente reden vormen om de onjuiste nationaliteit te corrigeren.

Een vreemdeling wordt door de vreemdelingenpolitie gearresteerd omdat hij geregistreerd staat als ongewenst vreemdeling. Een jaar voor deze arrestatie had de rechter al de ongewenstverklaring opgeschort. De IND berichtte dat de ongewenstverklaring in hun informatiesysteem was geschrapt en ook geschrapt was uit het aan de gemeentelijke basisadministratie gekoppelde registratiesysteem. Toch kon niet met zekerheid gezegd worden of betrokkene niet meer geregistreerd stond als ongewenst vreemdeling. Bij interventie laat de ombudsman natrekken of de registratie nog bestaat. Dat blijkt zo te zijn. Het verzoek van de IND om de registratie op te heffen blijkt bij de vreemdelingendienst niet te zijn aangekomen. De registratie is alsnog vervallen.

Asielzoekers moeten bij hun asielaanvraag in 2003 hun paspoort inleveren bij de vreemdelingendienst. Naar aanleiding van verzoekers' aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning verzoekt de IND om kopieën van de paspoorten van verzoekers. Toen verwezen werd naar de eerdere afgifte van de paspoorten trok de IND dit na en berichtte dat de paspoorten binnenkort zouden verlopen. Vervolgens vroegen zij bij de vreemdelingendienst om teruggave in verband met verlenging. De paspoorten worden uiteindelijk geretourneerd nadat de geldigheidsduur is verlopen.

De ombudsman is van oordeel dat nu paspoorten jarenlang in beslag genomen worden het op de weg van de overheid ligt om uit eigener beweging informatie te verstrekken over de geldigheidsduur (rapport 2007/269).

Een man dient bij het CWI een aanvraag in voor een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW). De gemeente moet over de toekenning van die uitkering beslissen. De uitkering komt in plaats van een WW-uitkering, maar er zijn voor hem onbekende nadelige fiscale gevolgen. Het CWI had de man hierover niet geïnformeerd. Het CWI stelt zich op het standpunt dat het CWI alleen de werkzaamheden verricht voor het innemen van de uitkeringsaanvraag waarover de gemeente beslist en geen informatie hoeft te geven. De ombudsman adviseert om die informatie wel te geven en het CWI volgt dit advies op (rapport 2007/98).

Een bewoonster van een probleemwijk ervaart erg veel overlast van een paar gezinnen in haar buurt. De bewoonster en andere bewoners voelen zich met hun signalen hierover niet serieus genomen. Ze komt er zelf met de woningbouwvereniging, de politie en de gemeente niet uit: er verbetert niets. Een klacht leidt tot een bemiddelingsgesprek met bewoners, de woningbouwverenigingen, de politie en de gemeente. Het resultaat is een aantal concrete afspraken die tot verbetering van de woonsituatie kunnen leiden.

Een ondernemer vraagt bij het waterschap een vergunning aan om met een snackwagen op een parkeerplaats van het waterschap te mogen staan. De vergunning krijgt hij met de mededeling dat hij ook bij de provincie (eigenaar weg) en de gemeente (horeca) langs moet voor een vergunning. Uiteindelijk bericht de provincie dat de vergunning een half jaar eerder al aan een ander was gegeven. Op zich had iedere overheidsinstantie gedaan wat hij moest doen: door gebrek aan samenwerking was de uitkomst onbehoorlijk (rapport 2007/249).

Een inwoner van Sassenheim is voor zijn gemeente lid geweest van de Commissie Centraal Overleg luchthaven Schiphol (CROS). Sassenheim gaat op in de nieuwe gemeente Teylingen en een andere vertegenwoordiger neemt zijn plaats in. Zijn laatste declaratie over 2006 wordt afgewezen. De inwoner komt daartegen in opstand en CROS en Teylingen verwijzen naar elkaar. Een interventie leidt ertoe dat CROS en Teylingen hun verantwoordelijkheid nemen en de declaratie netjes afwikkelen.

Een bejaarde vrouw is vanwege verblijf in een verzorgingstehuis een eigen bijdrage verschuldigd die via het zorgkantoor geïnd wordt. De inning wordt overgedragen aan het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten (CAK-BZ). Vervolgens betaalt ze dubbel: inhouding op AOW én inning per automatische incasso. De zoon signaleert dit en het zorgkantoor en CAK verwijzen naar elkaar. Tijdens een interventie wordt duidelijk dat de fout ontstaan is bij de overdracht van de gegevens waarna herstel mogelijk is.

3.2 Kwetsbaar versus 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 bepaalde positie gedwongen. Daarvoor gelden beperkingen en waarbor-

gen. De burger is primair afhankelijk van de overheid voor het in acht nemen van de grenzen en voor de waarborging van de veiligheid in dwangsituaties, zoals bijvoorbeeld bij aanhouding of gevangenhouding.

Enkele voorbeelden

Een man gaat tijdens een opstootje in Den Haag uit nieuwsgierigheid kijken. Een politieambtenaar vordert hem afstand te nemen en zich te verwijderen. Wanneer hij dat niet doet wordt hij aangehouden. Daartoe wordt hij door twee agenten vastgehouden. Een derde agent geeft hem vervolgens een stomp in het gezicht en de man loopt zo een gebroken jukbeen op. Er was geen onoverzichtelijke situatie en de twee collega's hadden geen oproep om assistentie gedaan. Een vuistslag in het gezicht kan ernstig letsel tot gevolg hebben. Daarom is het geven van zo'n vuistslag slechts in uitzonderlijke situaties aanvaardbaar te achten en niet in dit geval: inbreuk op de onaantastbaarheid van het menselijke lichaam (rapport 2007/196).

Een meisje verblijft met een civielrechtelijke machtiging in een jeugd-inrichting. Voor een zitting bij de rechtbank wordt ze vervoerd door de Dienst Vervoer & Ondersteuning van het Ministerie van Justitie. Op de terugweg zit het meisje in het busje naast een gedetineerde vrouw die haar uitvoerig vertelt hoe zij haar man had vermoord en wat ze met zijn lichaam had gedaan. Geklaagd wordt over onvoldoende toezicht tijdens het transport. Alhoewel de transportgeleiders van de Dienst Vervoer & Ondersteuning niets kan worden verweten, schoot het toezicht tekort. Bovendien worden kinderen en volwassenen niet gescheiden vervoerd zoals het Kinderrechtenverdrag vereist. De Nationale ombudsman doet de aanbeveling om het toezicht te versterken door middel van camera-observatie en het aanbrengen van spreek-luisterverbindingen in de busjes. Deze aanbeveling is deels opgevolgd en er wordt deels door DV&O mee geëxperimenteerd. De aanbeveling om kinderen gescheiden te vervoeren wordt in de praktijk uitgevoerd, uitzonderingen daargelaten (rapport 2007/101).

Via een journalist komt iemand er in 2003 achter dat zijn oom die in 1945 overleed in een Duits werkkamp door de minister van Justitie (Oorlogs-gravenstichting) in 1951 als politiek onbetrouwbaar was aangemerkt. Hij zou lid van de NSB zijn geweest en als vrijwilliger voor de Wehrmacht gewerkt hebben. Verzoeker stelt bij het Ministerie van Justitie dat zijn oom ten onrechte als politiek onbetrouwbaar is aangemerkt en vraagt om rehabilitatie. Justitie weigert dat, ondanks het feit dat het dossier vele open plekken vertoont en door de neef aangevoerde feiten tot de conclusie kunnen leiden dat er bijvoorbeeld sprake is van een persoons-verwisseling. Deze weigering van rehabilitatie is niet goed gemotiveerd. Een verzoek om heroverweging leidt uiteindelijk tot een vorm van rehabilitatie.

Via de Chinese ambassade komt een klacht binnen van de in China wonende ouders van een vrouw die in Nederland in de prostitutie terecht was gekomen en die zich in de gevangenis door verhangen van het leven had beroofd. Zij had een theedoek aan repen gescheurd en had zo een strop gemaakt. Is de penitentiare inrichting (PI) zijn zorgplicht nagekomen? Onderzoek wijst uit dat er een juiste inschatting was gemaakt van het suïciderisico en dat de theedoek tot de normale celinventaris hoort. Wel is het onjuist dat de PI-medewerkers eerst op versterking hebben gewacht voordat zij na ontdekking van de verhangen de cel binnen zijn gegaan. Toen er twee PI-medewerkers bij de cel waren hadden ze naar binnen moeten gaan en niet moet wachten tot ze met vier personen waren (rapport 2007/202).

Een man, vader van twee kinderen, werd verdacht van doodslag op zijn echtgenote die een onnatuurlijke dood was gestorven. Ook nadat de rechter hem had vrijgesproken, blijft deze man ermee zitten hoe hij door de politie en de officier van justitie tijdens het onderzoek als verdachte was aangepakt. Hij heeft de overtuiging gekregen dat alles op alles was gezet om hem voor de dood van zijn vrouw te laten opdraaien. De vrijspraak was «bij gebrek aan bewijs». Daarom komt hij met een klacht bij de Nationale ombudsman. Volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht komt hij met zijn klacht te laat (later dan een jaar). Gelet op het bijzondere karakter van de zaak volgt een intakegesprek dat leidt tot de conclusie dat een bemiddelend gesprek zinvol zou zijn. Het OM en de politie zijn bereid om mee te werken en er vindt een bemiddelingsgesprek plaats met twee officieren van justitie (waaronder de zaaks-officier) en het hoofd van de recherche. Enkele maanden na afloop van het bemiddelingsgesprek bericht de man dat dit gesprek hem meer duidelijkheid heeft gegeven en dat hij de zaak nu kan laten rusten.

De Arbeidsinspectie maakt in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen zonder toestemming digitale foto's van bij een werkgever werkzame personen. Deze personen zijn eventueel op de foto's te identificeren en het materiaal wordt digitaal verwerkt. Daarom is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. Het College bescherming persoonsgegevens adviseert in deze zaak dat artikel 5:18 Awb niet als grondslag kan dienen voor het fotograferen van personen. Er is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gemaakt (rapport 2007/145).

Een Nederlandse vrouw die naar Portugal reist wordt op Schiphol bij een veiligheidscontrole ruw gefouilleerd. Zonder uitleg graait een medewerker van het beveiligingsbedrijf in haar bh en wordt zij in haar kruis getast. Zonder dat zij vertelt dat het fouilleren afgelopen is, loopt zij vervolgens weg. De Koninklijke Marechaussee behandelt de klacht over deze vernederende behandeling laks, omdat niet te achterhalen zou zijn wie de foullering heeft uitgevoerd. De ombudsman brengt rapport uit en doet aanbevelingen over de klachtprocedure en de registratie van de inzet van bepaald beveiligingspersoneel zodat te achterhalen is wie zich eventueel onbehoorlijk gedraagt. De Marechaussee moet ervoor instaan dat foulleringen op gepaste wijze plaatsvinden (rapport 2007/258).

Een minderjarige Kongolese asielzoeker wordt door de IND ruim dertien uur verhoord over zijn vluchtrelaas. Zijn advocaat maakt bezwaar tegen de lange duur van het verhoor. De jongen was seksueel misbruikt en had grote moeite om daarover te praten. Hij was zeer angstig en toonde zich suïcidaal. De IND wijst de bezwaren van de advocaat zonder nader medisch onderzoek af. De ombudsman brengt rapport uit en vindt deze behandeling niet behoorlijk (rapport 2007/286).

Een vrouw met de longziekte COPD die wacht op een longtransplantatie ontvangt bijstand. Zij krijgt een brief van de gemeente dat zij zich als werkzoekende moet inschrijven ondanks het feit dat ze voor 100% is afgekeurd. Als zij stelt dat haar ziekte haar verhindert om te werken krijgt zij als antwoord dat haar uitkering zal worden gestopt. Ook haar longarts schrijft de gemeente dat de vrouw vanwege haar aandoening niet naar een banenmarkt kan, laat staan kan werken. Op brieven waarin de vrouw aandringt op een keuring reageert de gemeente uiteindelijk niet meer. Een interventie leidt tot het bericht dat de vrouw tot eind 2009 vrijgesteld is van de arbeidsverplichtingen en dat de situatie daarna weer wordt bekeken.

Een groep omwonenden heeft overlast van het zomerfeest dat een verpleeghuis jaarlijks organiseert. De gemeente geeft van jaar tot jaar een

vergunning af. De buurt voelt zich niet serieus genomen omdat de randvoorwaarden in de vergunning buiten hen om worden vastgesteld. Een interventie leidt ertoe dat de burgemeester zich de kwestie aantrekt en aanbiedt om een gesprek met de omwonenden aan te gaan.

Een vrouw schrijft namens een familie woonwagenbewoners die een autoslopersbedrijf hebben dat zij zich niet serieus genomen voelen door Rijkswaterstaat bij de aanleg van de A73-Zuid. Zij had graag eerder geweten dat hun bedrijf kon blijven voortbestaan ondanks de aanleg van de weg. Ze hadden dan kunnen investeren. Haar klacht wordt door Rijkswaterstaat niet bevredigend behandeld. Een bezoek ter plaatse maakt duidelijk welke problemen er nog leven en er volgt een uitnodiging voor een gesprek gericht aan Rijkswaterstaat.

Een moeder heeft klachten over het vervoer van haar vervoersafhankelijke dochter door Omnibuzz. Deze klachten worden niet serieus behandeld door de verantwoordelijke gemeenschappelijke regeling van verschillende gemeenten in het Limburgse, vooral omdat er naar aanleiding van klachten niets verandert. Een probleem vormt de bevoegdheidsverdeling van de verschillende betrokken overheidsinstanties. Naar aanleiding van een bezoek aan Omnibuzz is de klachtbehandeling verbeterd.

Een vrouw werkt nog maar kort als uitzendkracht bij de gemeente Noordwijk wanneer zij op demonstratieve wijze van haar werkplek wordt verwijderd. De burgemeester had net ontdekt dat deze uitzendkracht eerder bij een projectontwikkelaar had gewerkt waar de gemeente mee te maken had gehad. Dit stond ook beschreven in haar cv en was in het mondelinge sollicitatiegesprek gemeld. Deze vorige functie vormde echter reden voor haar directe verwijdering. De vrouw ervaart dit, en ook het feit dat haar klacht over het voorval door de gemeente afgewezen wordt, als zeer onheus en vernederend. Tijdens het onderzoek bericht het college van burgemeester en wethouders (B&W) dat aan deze vrouw zelf geen enkel verwijt wordt gemaakt. B&W wordt er in een brief op gewezen dat de klachtbehandeling serieus genomen moet worden en dat deze behandeling niet juist is.

Een oud-militair klaagt erover dat hij als oorlogsveteraan met zijn posttraumatisch stressstoornis (PTSS) in de steek is gelaten door het Ministerie van Defensie. Ook zijn mantelzorger klaagt erover dat hij geen begeleiding van het ministerie heeft gekregen. Zij uiten ontevredenheid over de klachtbehandeling door het ministerie die erg lang duurde. De klachten zijn gegrond: het ministerie is niet voortvarend. Het ministerie wordt aanbevolen om de klachtbehandeling te verbeteren. De ombudsman doet daarnaast een vooronderzoek naar de nazorg die het ministerie verleent aan veteranen met PTSS. Omdat blijkt dat er inmiddels een aantal ontwikkelingen bij het Ministerie van Defensie gaande is, is er voorlopig geen onderzoek uit eigen beweging in gang gezet. Begin 2008 zal bekeken worden hoe de situatie dan is (rapport 2007/203).

Iemand die langs de Rijksweg 48 en de A28 bij Hoogeveen woont, ervaart veel meer geluidsoverlast wanneer het wegdek voorzien is van een nieuwe laag. Hij klaagt daarover bij Rijkswaterstaat maar Rijkswaterstaat vindt dat zij niets aan de situatie hoeft te doen. Tijdens het onderzoek dat door de Nationale ombudsman wordt ingesteld, geeft Rijkswaterstaat aan dat er een akoestisch onderzoek had moeten plaatsvinden. Ter hoogte van de woning brengt Rijkswaterstaat vervolgens een andere deklaag aan. De gemaakte proceskosten worden vergoed en de afhandeling van klachten wordt verbeterd.

3.3 Afhankelijk versus 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 aan komt.

Enkele voorbeelden

Een vrouw klaagt bij de korpsbeheerder over aanhoudende conflicten met haar overburen die beiden politieambtenaar zijn. De korpsbeheerder reageert met de mededeling dat het gedragingen in de privésfeer zijn en dat de korpsbeheerder daarvoor niet verantwoordelijk is. De Nationale ombudsman signaleert dat eventueel ongepast gedrag van politieagenten in de privésfeer een weerslag kan hebben op het aanzien van het korps. Naar aanleiding van deze signalering organiseert de politie een gesprek tussen de burens onder leiding van de wijkagent. Partijen hebben elkaar inmiddels de hand geschud.

Iemand krijgt een boete wegens een verkeersovertreding en betaalt de boete aan het CJIB binnen de gestelde termijn. Vervolgens krijgt betrokkene even later nog een boete voor dezelfde overtreding en schrijft hierover na het verstrijken van de beroepstermijn een brief aan de officier van justitie. Deze merkt de brief aan als een beroepsschrift en verklaart het beroep niet-ontvankelijk wegens termijnoverschrijding. Betrokkene moet volgens de officier van justitie maar naar de kantonrechter, maar dan moet betrokkene het boetebedrag wel als zekerheid vooraf voldoen. Betrokkene vindt het vreemd dat vanwege een fout van het Ministerie van Justitie twee keer betaald moet worden en een gang naar de kantonrechter gemaakt moet worden. Een interventie bij de CVOM (waar het beroep wordt behandeld) leidt diezelfde dag tot een oplossing: beschikking vernietigd.

Bij een controle bij een vogelliefhebber meent de politie een goudvink aan te treffen met een ring om de poot waarmee geknoeid zou zijn. De ring wordt losgeknipt en met vogel en al in beslag genomen. Bij het proces-verbaal zitten twee foto's van de doorgeknipte ring. De rechter oordeelt dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld of met de ring geknoeid is omdat de doorgeknipte ring geen overtuigend bewijs levert. De rechtbank gelast teruggave van de vogel. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de politie op zich wel met het oog mocht constateren of er iets mis was met de ring. Het is echter onjuist dat de politie de ring niet gefotografeerd had voor deze los te knippen, omdat op die wijze achteraf niet meer vast te stellen is of er met de ring geknoeid was of niet. Ondanks de mededeling van de officier ter zitting dat alles goed gaat met de goudvink, blijkt deze op dat moment al wegens een fout door de bewaarder los te zijn gelaten: teruggave blijkt niet meer mogelijk (rapport 2007/155).

Ouders worden per brief met hun minderjarige zoon uitgenodigd om in verband met een diefstal op het politiebureau te verschijnen. Pas tijdens een later telefoontje met de politie wordt duidelijk dat de zoon als verdachte zal worden gehoord. Het oponthoud op het politiebureau duurt van half negen tot kwart over drie terwijl het verhoor zelf maar een uur duurt. Het is niet behoorlijk dat in de uitnodigingsbrief onvermeld bleef dat de zoon als verdachte zou worden gehoord. Het oponthoud van zes uur was op zich in het onderzoeksbelang en het was niet onjuist dat de zoon vast bleef zitten totdat de dagvaarding uitgereikt kon worden (rapport 2007/272).

Iemand heeft een auto verkocht en de koper de autopapieren gegeven met de bedoeling dat de auto op naam van de nieuwe eigenaar geschreven zou worden. Dat doet de nieuwe eigenaar niet en er komt een stroom boetes op gang die de oorspronkelijke eigenaar moet betalen: de auto staat jaren onverzekerd aan de kant van de straat. De oorspronkelijke eigenaar wint een rechtszaak tegen de koper. De RDW heeft het kenteken vervallen verklaard, maar dat kan niet voorkomen dat de politie verbalen blijft opmaken wegens het niet-verzekerd zijn van de auto. Uiteindelijk laat de politie de auto wegslepen. De zaak wordt met een interventie opgelost, waaraan de politie niet voortvarend heeft meegewerkt. Uiteindelijk doet de verzekeringsmaatschappij van de politie een schikkingsaanbod voor de schade van de gedupeerde verkoper.

Een professionele autohandelaar heeft zonder enige schuld een auto gekocht die gestolen blijkt te zijn en vervolgens is omgekat. De politie neemt de auto in beslag en staat anderhalf jaar later de auto af aan de verzekeringsmaatschappij van de eigenaar van wie de auto gestolen was. De gedupeerde handelaar klaagt erover dat de politie niet heeft voorkomen dat de omgekate auto in de handel kwam. De politie had eerder de melding gehad dat een gestolen rijbewijs gebruikt was bij de verkoop van deze auto: het kenteken had daarop geblokkeerd moeten worden. Bovendien klaagt hij erover dat de politie hem niet geïnformeerd heeft over het onderzoek en het lot van de auto. Er waren meerdere politiekorpsen bij de zaak betrokken, evenals het Openbaar Ministerie. De teruggave van de auto aan de verzekeringsmaatschappij bleek een noodoplossing omdat de politie en het OM niet meer wisten wat ze met de auto aan moesten. Er is niet zorgvuldig gehandeld ten opzichte van de autohandelaar (rapport 2007/187).

Een zelfstandig ondernemer krijgt huisbezoek van twee mannen die stellen van de Belastingdienst te zijn. Hij laat ze binnen en geeft hen desgevraagd informatie. Hij vraagt hun naar hun legitimatie. Achteraf blijken de legitimaties niet overeen te komen met de door hen opgegeven functie. Een van beiden is van het UWV, de ander van de Belastingdienst/Douane. De ondernemer klaagt over het onaangekondigd zijn van het onderzoek en de onjuiste legitimatie. Een huisbezoek als dit moet vooraf worden aangekondigd. Onderzoek wijst uit dat de legitimatiebewijzen niet deugdelijk waren (rapport 2007/247).

De toeslagen die worden verstrekt door de Belastingdienst leveren veel klachten op. Klachten van mensen in financiële nood door fouten van de Belastingdienst kunnen schrijnend zijn. Deze klachten worden bij wijze van interventie snel teruggekoppeld en leiden vaak tot voorschotbetalingen. Ook wordt het als grievend ervaren dat de betaling van toeslagen van overleden partners/ouders niet stopgezet kan worden.

Een uitkeringsgerechtigde heeft via het UWV contact met een re-integratiebureau. Hij klaagt erover dat hij een te lage reiskostenvergoeding krijgt zodat hij op de kosten van openbaar vervoer moet toeleggen. Het

UWV blijkt bij het opstellen van het contract met het re-integratiebureau wel te hebben beoogd een volledige reiskostenvergoeding te laten betalen, maar dat onjuist in het contract te hebben vastgelegd. Het UWV betaalt alsnog de volle reiskosten en zegt toe bij de volgende contractsronde deze fout te zullen herstellen (rapport 2007/099).

Een uitkeringsgerechtigde heeft al tien jaar problemen met het UWV vanwege samenlopende uitkeringen. Na een intake wordt een bemiddeling door de ombudsman ondernomen. Er volgt een schadevergoeding van € 2 500 en een contactpersoon wordt aangewezen. Partijen gaan tevreden uit elkaar. Een jaar later blijkt dat het UWV toch niet lukt om tegenstrijdige beslissingen te voorkomen. Het UWV erkent uiteindelijk de aansprakelijkheid en verzoekt de uitkeringsgerechtigde om een claim in te dienen.

Rijkswaterstaat heeft de Hollandse Brug in de buurt van Almere afgesloten voor (brom)fietzers waardoor enkele mensen hun werk 's avonds niet meer kunnen bereiken. Tijdens een interventie stelt Rijkswaterstaat voor om een maatwerkoplossing voor deze concrete problemen te vinden. Die bestaat uit de vergoeding van kosten voor een alternatieve taxiverbinding als de pont niet vaart.

Een vreemdelinge vraagt de verlenging van haar verblijfsvergunning aan in juni 2007. Ze heeft driemaal telefonisch en driemaal schriftelijk contact met de IND over de vergunning die volgens de wettelijke termijn uiterlijk 18 december verleend moet worden. Eind november informeert de vreemdelinge nogmaals omdat haar vergunning inmiddels drie maanden is verlopen en zij in december naar het buitenland wil. Een interventie leidt tot de verlening van de vergunning vóór december en voor de geplande reis wordt kosteloos een spoed-terugkeervisum afgegeven.

Een familie wordt door de politie uit een asielzoekerscentrum overgebracht naar het Uitzetcentrum Rotterdam. Zij mogen hun bezittingen niet meenemen. Die worden apart bewaard. Later stelt de familie dat kostbaarheden, waaronder documenten, verdwenen zijn. Onderzoek wijst uit dat in strijd met de eigen werkinstructie niet is geregistreerd welke eigendommen het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers onder zich had genomen. Aanbevolen wordt om nader onderzoek te verrichten naar de verblijfplaats van de kostbaarheden en voor zover dat niet mogelijk is in overleg te treden over een passende oplossing (rapport 2007/259).

Een echtpaar reist van Doetinchem naar Den Haag om papieren te laten legaliseren bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en om die papieren later die dag af te geven bij de Indonesische ambassade. Die dag blijkt de legalisatiebalie van het ministerie gesloten wegens een personeelsuitje. Het echtpaar had bij het ruim van tevoren plannen van hun reis naar Den Haag op de website geen waarschuwing aangetroffen. De ombudsman is van oordeel dat nu de legalisatiebalie het enige adres in Nederland is waar burgers documenten kunnen laten legaliseren, het de vraag is of die balie wel zomaar op een werkdag gesloten mag zijn. De minister heeft naar aanleiding van dit rapport besloten dat de legalisatiebalie voortaan op alle werkdagen gewoon open is en heeft excuses met onkostenvergoeding aangeboden (rapport 2007/173).

De ene helft van een tweeling uit een probleemgezin (ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) heeft problemen met het krijgen van een aanvullende beurs van de IB-groep, de ander heeft die problemen niet, terwijl zij in identieke omstandigheden verkeren en voor hen dezelfde papieren zijn ingestuurd. Bij interventie blijkt dat er een verklaring van Jeugdzorg bij de papieren zit waarin vanwege privacyredenen slechts een

van de tweeling genoemd wordt, zodat uiteindelijk dezelfde verklaring met de naam van de andere helft van de tweeling ingediend moet worden. Het blijkt voor kinderen die problemen in hun jeugd hebben gehad vaak moeilijk om de vereiste informatie voor een studiebeurs boven tafel te krijgen. De IB-Groep gaat zich voortaan actiever opstellen.

Een inwoner van een gemeente heeft vrijstelling van de gemeentelijke belastingen gekregen, maar ontvangt desondanks aanmaningen. Hij reageert daarop, maar dat helpt niets. Uiteindelijk krijgt hij een dwangbevel en is een deurwaarder ingeschakeld. Een interventie van de ombudsman leert dat de man gelijk heeft. Waarschijnlijk leidde een boekhoudkundige fout tot de ten onrechte opgelegde aanslag.

Een inwoner van Nunspeet ondervindt veel hinder van de vogels in de volière van zijn buurman. Er vindt mediation plaats, waarin de burens goede afspraken maakten. De gemeente, ook partij in de mediation en medeondertekenaar van de vaststellingsovereenkomst die na mediation tot stand kwam, had beloofd ook handhavend op te treden als het mis ging. De gemeente komt deze afspraak echter niet na. Daarom begint de buurman een civiel kort geding om zo zijn vogelminnende buurman te dwingen zich aan de afspraken te houden. De gemeente weigert de kosten van dit kort geding te vergoeden en betrokkene spant daartegen verder geen procedures aan. Tijdens het onderzoek blijkt de gemeente alsnog bereid om in de toekomst wel te handhaven zodat geen kort geding meer nodig is.

Een inwoner van Diever klaagt erover dat hij op 5 mei met zijn grofvuil onverrichter zaken terug moest keren van het afvalverwerkingsstation omdat dat tot zijn verassing die dag gesloten bleek te zijn. Hij was afgegaan op de informatie in een eerdere gemeentelijke informatiebrief en op de gemeentelijke website: 5 mei was niet gemeld als sluitingsdag. De gemeente verweert zich door te stellen dat de sluiting in de huis-aan-huisbladen was gemeld. In deze tijd mag van een burger niet meer verwacht worden dat hij de huis-aan-huisbladen spelt: de website had de goede informatie moeten bevatten (rapport 2007/132).

Een inwoner van Tilburg is afhankelijk van een bijzondere rolstoel die de gemeente hem in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning moet verstrekken. De voor hem bestelde rolstoel blijkt aan iemand anders geleverd te zijn. Hij klaagt dat hij nu al vijftien weken zijn vrijwilligerswerk niet heeft kunnen doen. Ook krijgt hij geen duidelijkheid wanneer hij zijn stoel wel krijgt en wordt van het kastje naar de muur gestuurd. Een interventie leidt tot duidelijkheid: de stoel wordt op maat in Finland gemaakt en het duurt nog enkele weken voordat levering plaatsvindt. In de tussentijd zal een demonstratiemodel rolstoel beschikbaar worden gesteld.

De organisator van een jaarlijks paardenevenement in Nijmegen betaalt per jaar € 800 aan gemeentelijke belastingen. De gemeenteraad wijzigt de belastingverordening waardoor de belasting komt op € 35 000. In de contacten tussen de gemeente en de organisator komt dit niet aan de orde, en deze wordt achteraf overvallen doordat dit bedrag bijna 44 keer zo hoog is als in voorgaande jaren. Later wordt de verordening alsnog gewijzigd: de belasting komt op bijna € 15 000: nog steeds bijna negentien keer hoger. Daargelaten de omvang van deze verhoging had de gemeente betrokkene tijdig moeten informeren. De paardenevenementen vinden niet meer in Nijmegen plaats (rapport 2007/192).

Een oud-medewerkster van Muiden fungeert bij herhaling als lid van het stembureau. Zij krijgt een brief van de burgemeester die constateert dat zij

bij de laatste verkiezingen gedurende twintig minuten het stembureau had verlaten. Volgens de Kieswet is dat een overtreding waarop een boete van € 225 staat. De burgemeester legt de boete niet op, maar zegt haar aan dat van haar diensten geen gebruik meer wordt gemaakt. Zij klaagt dat zij «even» naar de kamer van haar hoogbejaarde moeder in hetzelfde gebouw was gegaan om haar stemkaart op te halen die zij was vergeten. De ombudsman acht de uitsluiting niet onjuist, maar constateert wel dat het volstaan met een dergelijk briefje van weinig respect getuigt, vooral omdat er geen hoor en wederhoor plaatsvond (rapport 2007/276).

De gemeente Arnhem verklaart de sanering van bodemverontreiniging door kerosine van een voormalig NAVO-pompstation bij Schaarsbergen urgent. Het Ministerie van Defensie en de dienst Domeinen gaan aan de slag met de sanering. Twee particuliere landgoedeigenaren die door de sanering getroffen worden, proberen zonder veel succes te overleggen over de consequenties en proberen afspraken te maken. Dit overleg wil niet vlotten en tussenkomen van de ombudsman wordt gevraagd. De ombudsman bemiddelt en treedt als procesbewaker op voor het komende traject. Defensie en Domeinen werken nu constructief mee.

Een vrouw die goed kan koken heeft een eenmanscateringbedrijfje waarmee ze tien keer per jaar een kookklus klaart. Ze heeft alles netjes geregeld en zich ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Vervolgens krijgt ze van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het verzoek mee te werken aan een enquête die naar haar inschatting heel veel tijd kost en ingewikkeld rekenwerk vraagt waarvoor ze niet is opgeleid. Ze legt het verzoek terzijde en bericht dit aan het CBS. Maar ze krijgt een aanmaning: als ze niet antwoordt krijgt ze een boete (het CBS heeft de mogelijkheid boetes op te leggen indien burgers niet aan de verplichting voldoen om informatie te verstrekken). Ze schakelt uiteindelijk een accountant in om de enquête in te vullen. Later blijkt dat zij helemaal niet verplicht was om de informatie te verstrekken. Zij vraagt het CBS om de kosten te vergoeden, maar het CBS weigert dat. Als de Nationale ombudsman de feiten op een rijtje zet, komt het CBS tot de slotsom dat dit niet de bedoeling was geweest: de kok krijgt een vergoeding plus een bos bloemen.

Een eigenaar wordt geconfronteerd met bordjes in zijn tuin van het kadaster waarmee de grens ten opzichte van zijn buur kennelijk opnieuw en anders gemarkeerd wordt. Navraag bij het Kadaster leert dat men daarvan niets wist. Daarom begint de eigenaar een procedure tegen zijn buurman over hun perceelgrenzen. Dan wordt echter duidelijk dat het Kadaster toch die paaltjes had geplaatst. Het Kadaster verklaart de klacht ongegrond. Een interventie leidt tot een uitnodiging van het Kadaster aan de eigenaar voor een goed gesprek waarbij aangeboden wordt om een deel van de juridische kosten te vergoeden. De eigenaar is tevreden.

3.4 Ondeskundig versus deskundig

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

De burger is voor zijn deskundigheid vaak afhankelijk van de overheid zelf. Dit verschil in kennisniveau heeft tot gevolg dat in de dialoog over een bepaalde aangelegenheid onevenwichtigheid bestaat. De overheid heeft immers altijd gelijk en dat gelijk ter discussie stellen is buiten de orde. Dit heeft weer invloed op de kwaliteit van de communicatie. De burger krijgt dan «ik zal het u nog eens uitleggen» te horen, in plaats van dat wordt

verkend waar het werkelijk om gaat. Veelal mist de burger ook een helder zicht op de procedure waarin hij terechtkomt. 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

Betrokkene heeft bij de gemeente een schuld van € 3 100 die wegens betalingsachterstand door de deurwaarder gedurende een lange periode wordt geïnd. Wanneer de schuld geïnd is, komt de deurwaarder met een vordering van € 1 400 aan openstaande rente. Betrokkene klaagt erover dat de deurwaarder geen goede informatie aan hem en aan de Kredietbank heeft gegeven over de renteschuld die tijdens het aflossen is ontstaan. Deze klacht is gegrond. Aan de deurwaarder wordt aanbevolen om bij een langdurige incasso tussentijds informatie over het afgeloste bedrag en de openstaande rente te geven (rapport 2007/087).

Iemand krijgt een transactievoorstel van het Centraal Justitieel Incasso Bureau. In het voorstel staat de standaardtekst dat strafvervolgning voorkomen kan worden door een bepaald bedrag te betalen. Verder staat erin dat als niet betaald wordt er een nieuw transactievoorstel zal volgen met een beduidend hoger bedrag. Betrokkene is het niet eens met deze boete en wil de zaak laten voorkomen bij de rechter, maar betaalt vanwege de informatie in het transactievoorstel eerst netjes de boete. Daarop volgt het bericht dat nu betaald is de rechter geen oordeel meer kan geven. Deze informatie op het transactievoorstel is misleidend omdat niet duidelijk wordt dat als je de zaak wilde laten voorkomen je niet moet betalen. Aanbevolen is om deze standaardtekst te wijzigen en deze aanbeveling heeft het Ministerie van Justitie opgevolgd (rapport 2007/136).

Een ondernemer heeft een betalingsregeling voor achterstallige belastingschulden met de Belastingdienst getroffen. Als zij in termijnen € 3 400 zal betalen dan is haar totale schuld afgelost. Aanvankelijk houdt zij zich aan de termijnbetaling, maar stopt daar enige tijd mee om daarna de betalingen weer te hervatten. De Belastingdienst gaat ervan uit dat vanwege het onderbreken van de betaling de regeling niet meer geldt en vordert de oorspronkelijke belastingschuld in. De Belastingdienst heeft betrokkene echter niet meegedeeld dat zij ervan uitgaat dat de betalingsregeling is komen te vervallen. Tijdens het onderzoek is de Belastingdienst bereid om de regeling alsnog te laten gelden.

Een vrouw betaalt ruim dertien jaar te hoge wegenbelasting omdat van een onjuiste gewichtsklasse voor haar auto is uitgegaan. Zij vordert de te veel betaalde belasting terug. De Belastingdienst erkent de fout maar wil niet verder dan vijf jaar teruggaan. Tijdens het onderzoek is de Belastingdienst alsnog bereid om tien jaar terug te gaan (zonder rentevergoeding). Wel stelt de Belastingdienst dat de vrouw op de aanslagen steeds zelf het gewicht had kunnen controleren.

Een asielzoeker zonder verblijfstatus krijgt van de Belastingdienst/Toeslagen op zijn 18e verjaardag de uitnodiging om zorgtoeslag aan te vragen. Hij vult het digitale formulier volledig correct in en ontvangt de toeslag. Een jaar later vordert de Belastingdienst de toeslag terug: als asielzoeker zonder verblijfstatus heeft hij er geen recht op. Verzoeker gaat in bezwaar en later beroep bij de rechtbank, zodat de ombudsman geen

rol heeft in deze zaak. Wel is bij de Belastingdienst aandacht gevraagd voor de noodzaak van volledig juiste informatie over een mogelijke aanspraak op zorgtoeslag.

Een vrouw is jaren gedeeltelijk arbeidsongeschikt en werkt daarnaast. Het UWV besluit haar WAO-uitkering te verlagen, maar komt daar na bezwaar op terug. Verzoekster wordt ondertussen ontslagen. Zij wordt geconfronteerd met terugvorderingen van haar WW-uitkering van ruim € 16 000 en suppletie-uitkeringen van bijna € 12 000. Bij de klachtbehandeling bij het UWV krijgt ze te horen dat ze het bedrag van bijna € 12 000 terug moet betalen zonder dat zij een specificatie ontvangt. De vordering is diverse malen telefonisch toegelicht. De klachtambassadrice blijkt achteraf echter tegenstrijdige en onjuiste informatie te hebben gegeven. Op verschillende punten worden behoorlijkheidsgebreken (voortvarendheid, motivering en nauwkeurigheid) vastgesteld (rapport 2007/234).

Een stichting steunt een burgerinitiatief bij de gemeente Alkmaar ter realisering van een museum. De stichting klaagt erover hoe de gemeenteraad is omgegaan met het burgerinitiatief. B&W is gevraagd om te adviseren over de haalbaarheid van het initiatief. Uiteindelijk blijkt het knelpunt dat de regeling voor het burgerinitiatief veel kleinere projecten beoogt dan het inrichten van een museum. De gemeenteraad heeft tot taak om toe te zien op een goede ambtelijke voorbereiding van de behandeling van het burgerinitiatief. Gelet op de ruimte die de raad hierbij heeft, stelt de ombudsman geen onderzoek in omdat niet gebleken is dat de raad onredelijk gehandeld heeft.

Een veehouder krijgt zijn bij het Ministerie van Landbouw (LNV) bestelde gele oormerken te laat en verzoekt daarom om schadevergoeding. Hierop ontvangt hij een afwijzende reactie. Hij geeft aan dat hij het daarmee niet eens is en daarop raakt hij in een juridisch knoop terecht. LNV meent eerst dat het om een bezwaarschrift gaat, maar concludeert later dat dit niet zo is. De conclusie is dat LNV niet goed heeft gereageerd en dat veel ellende voorkomen had kunnen worden als LNV even had gebeld met de veehouder met de vraag wat hij wilde (rapport 2007/224).

3.5 Emotioneel betrokken versus zakelijk

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

Enkele voorbeelden

Een bejaarde vrouw gaat vanwege een spoedopname van haar 81-jarige man naar het ziekenhuis en parkeert haar auto bij gebrek aan een parkeerplek op een invalidenparkeerplaats. Zij ontvangt een parkeerbon. Zij gaat in beroep bij de officier van justitie en schildert de beklemmende situatie waarin zij terecht was gekomen. De officier wijst het beroep af met de eenvoudige motivering dat deze omstandigheden niet van dien aard zijn dat zij zonder gehandicaptenkaart op een invalidenparkeerplaats mocht gaan staan. De vrouw betaalt de boete, maar klaagt bij de Nationale ombudsman over de erg formele opstelling van de officier. Naar

aanleiding van een kanttkening van de Nationale ombudsman hierover besluit de officier om alsnog de boete te laten vervallen.

Ouders klagen bij de politie over het optreden tegen hun zoon nadat bij het sneeuwballengooien een ruit was ingegoooid. De ouders voelen zich bij hun klachtbehandeling door de politie niet serieus genomen, omdat slechts een paar van hun klachten zijn behandeld. Zij formuleren uiteindelijk dertien klachten tegen de politie, onder meer dat het geen strafbaar feit was maar een civielrechtelijke aansprakelijkheid. Een intakegesprek bij de Nationale ombudsman leidt uiteindelijk tot de conclusie dat een goede klachtbehandeling door de politie de voorkeur heeft. Op voorstel van de Nationale ombudsman vindt een nieuwe klachtbehandeling plaats en de ouders gaan in op het aanbod om eens met de politie mee te lopen.

Een man doet aangifte van stalking door zijn neef. Betrokkene zelf geeft later aan dat hij in de regen naar het bureau was gegaan en er daardoor wat verlopen kan hebben uitgezien en bovendien erg nerveus was geworden. De politiebeambte die de aangifte opneemt meent dat de betrokken man niet goed in zijn vel steekt. Daarom besteedt hij minder aandacht aan de aangifte en meer aan de begeleiding van de aangever. Deze dient een klacht in bij de politie omdat hij vindt dat hij niet serieus genomen wordt. Deze zaak leidt tot een bemiddelingsgesprek waarbij blijkt dat de aangever en de betrokken politiebeambte elkaar niet goed hebben begrepen en dat er daardoor misverstanden zijn ontstaan. Er worden afspraken gemaakt hoe eventueel in de toekomst te handelen. De betrokken politiebeambte gaf tijdens de bemiddeling ook aan hoe belastend hij de interne klachtbehandeling had ervaren.

Een echtpaar wil een ouder buitenlands kind adopteren. Het Ministerie van Justitie vraagt aan de Raad voor de Kinderbescherming om een gezinsonderzoek. Dit onderzoek heeft een negatieve inslag: er wordt slechts gekeken naar de risicofactoren en niet naar wat in het gezin compenserend zou werken. Om die reden wordt geen onderzoek ingesteld naar die positieve (protectieve) factoren. Dat is niet juist. Bovendien duurt het onderzoek 214 dagen in plaats van de maximale termijn van 105 dagen. Het Ministerie van Justitie voert onjuiste gronden aan om deze te lange termijn te excuseren. Ook de klachtbehandeling duurt te lang (rapport 2007/263).

Een vrouw werkzaam bij het AMC dient een klacht in wegens seksuele intimidatie door een mannelijke collega. De klachtencommissie oordeelt de klacht gegrond. De raad van bestuur neemt geen maatregelen tegen deze collega omdat hem op verzoek ontslag zou zijn verleend. De vrouw stelt dat dat niet juist is, omdat de man nog steeds werkzaam is binnen het AMC. Bovendien vindt zij de klachtbehandeling traag, is er niet gereageerd en is er onzorgvuldig met informatie omgegaan. Een gesprek met de voorzitter van de raad van bestuur leidde er niet toe dat zij zich serieus genomen voelde. De klachtenregeling seksuele intimidatie is er juist op gericht om iemand die met intimidatie geconfronteerd wordt, serieus te nemen. De raad van bestuur heeft een aantal aanbevelingen ter verbetering overgenomen (rapport 2007/198).

Een werknemer komt vanwege faillissement van zijn werkgever in financiële problemen en vraagt om de wettelijk geregelde loonovername door het UWV. Het UWV wil eerst nog onderzoek doen bij de werkgever en dat kan nog wel even duren. Omdat de werknemer in ernstige financiële problemen komt, vraagt hij om een voorschot in ruil voor een schuldbekentenis, maar dat weigert het UWV. In grote financiële nood

wendt de ex-werknemer zich tot de ombudsman. Een spoedinterventie bij het UWV leidt binnen enkele dagen tot een voorschotbetaling.

Een zestienjarig meisje in een gesloten internaat schrijft de ombudsman dat ze het in het bestraffende klimaat en tussen alle drugs niet meer uithoudt. Ze ervaart de situatie als onhoudbaar: ze wil zeker niet aan de drugs. Ze denkt aan zelfdoding en wil hulp van een psychiater. Die hulp is haar echter geweigerd. Het meisje is direct teruggebeld. Overlegd is dat de cliëntvertrouwenspersoon en het Advies- en Klachtbureau Jeugdzorg de aangewezen contacten voor haar zijn. Dit wordt vervolgens bevestigd met een brief die uiteindelijk genomineerd werd voor de uitreiking van de Gouden Veer voor de «best schrijvende ambtenaar van Nederland». De beperkte bevoegdheid van de ombudsman als het om kinderen gaat vormt een ernstig probleem.

Een mevrouw die in de buurt woont van de Nieuwe Maarssebrug over het Amsterdam-Rijnkanaal uit bij Rijkswaterstaat haar bezorgdheid over de veiligheid van de open railing van de brug voor kinderen die er vaak met de fiets overheen komen. Rijkswaterstaat brengt antivandalisme netten aan en stelt dat de brug aan de wettelijke vereisten voldoet. Maar de omwoonster blijft de railing onveilig vinden. Tijdens een interventie van de ombudsman besluit Rijkswaterstaat naar aanleiding van door verzoekster en anderen geuite bezorgdheid de railing toch nog aan te passen zodat de veiligheidsbeleving versterkt wordt.

Een man wordt tijdens een autorit onwel en krijgt als spookrijder een ongeval. Het CBR twijfelt aan zijn rijgeschiktheid en nodigt hem uit voor een medisch onderzoek in de «vorderingsprocedure». De man antwoordt dat hij ernstig Parkinsonpatient is en niet kan reizen omdat hij niet over zijn auto beschikt. Hij vraagt om een verklaring die hij kan tekenen om afstand te doen van het rijbewijs. Daarop ontvangt hij een Verklaring omtrent niet mee-werken wat de man irriteert. Daarop volgt op verzoek van de Nationale ombudsman uitleg van het CBR: de man kan ook gewoon niets doen. Vervolgens volgt een beschikking waarin de man verweten wordt niet mee te werken. Dit irriteert hem nog meer. Zijn gemachtigde legt in een brief aan het CBR uit waarom. Vervolgens neemt het CBR deze brief in behandeling als bezwaarschrift. Dit leidt opnieuw tot een klacht bij de ombudsman, die het CBR verzoekt om de brief als klacht te behandelen.

Een huurder krijgt huursubsidie van VROM. Over het huursubsidiejaar 2003/2004 wijzigt VROM tot driemaal toe het toegekende bedrag. Brieven die de huurder naar VROM stuurt worden niet goed behandeld. Er blijkt een schuld van bijna € 3 000 te zijn die aan de belastingdeurwaarder is overgedragen. Een interventie leidt ertoe dat dit helder wordt en dat de huurder een bezwarenprocedure kan starten, ondertussen zal de invordering via de deurwaarder gestopt worden. Bij VROM gaat het echter mis: de huurder krijgt weer een brief van VROM waarin staat dat de vordering is overgedragen aan de deurwaarder. De huurder is hiervan enorm geschrokken. Een tweede interventie leidt bij VROM tot het inzicht zoveel fouten te hebben gemaakt dat de schuld kwijtgescholden wordt en de huurder daarop zijn bezwaarschrift kan intrekken.

Een man verzorgt zijn vrouw die aan Alzheimer lijdt. Zij ontvangt een persoonsgebonden budget (pgb) dat na een jaar stopgezet wordt omdat de vrouw naar een verzorgingstehuis gaat. Agis zorgverzekeringen verlangt van de man een verantwoording van de besteding van het pgb. Voor de man is dat veelgevraagd: hij komt met een gebrekkige verantwoording. Agis vordert daarop het pgb van € 20 000 terug. Agis reageert niet op brieven van de man. Een interventie leidt tot het verzoek aan Agis

om alsnog naar de brieven van de man te kijken. Overleg leidt tot de erkenning van de man dat hij tekort is geschoten, maar dat hij nauwelijks geld heeft om terug te betalen. Daarop biedt Agis aan dat als hij eenmalig € 2 500 zou betalen de rest van de schuld kwijtgescholden wordt. Zo geschiedt.

3.6 Gericht op hier en nu versus gericht op procedures en procedurevoorschriften

De taak van de overheid is complex. Zelden heeft de overheid met een kwestie of een 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

Een erfgenaam komt in beroep tegen de weigering van de Belastingdienst van een betalingsregeling voor de betaling van successierechten. Er is een voorlopige aanslag vastgesteld. Hij stelt dat uitgangspunt zou moeten zijn dat je pas successierechten hoeft te betalen wanneer je ook feitelijk iets ontvangt (in dit geval na verkoop van het huis uit de nalatenschap). De Belastingdienst gaat in beroep niet in op dit argument en stelt simpelweg dat de wet nu eenmaal bepaalt wanneer successierechten betaald moeten worden. Ook al bepaalt de wet iets dan nog moet gemotiveerd aangegeven worden waarom een bepaald argument niet opgaat en het is niet behoorlijk dat de Belastingdienst dat niet deed (rapport 2007/225).

De geplande rijksweg bij Rotterdam loopt dwars door de woning van iemand. Deze planning werpt zijn schaduw vooruit: de woning is onverkoopbaar. De planning duurt echter jaren. In 2001 klaagt de eigenaar bij Rijkswaterstaat al over de lange duur ervan. In 2007 is er in de situatie nog niet veel veranderd en de eigenaar dient een klacht in. Een interventie leidt tot overleg met Rijkswaterstaat. Die ziet de lastige positie van betrokkene uiteindelijk in en besluit om de woning tegen de marktwaarde aan te kopen.

3.7 Gericht op rechtvaardigheid, conflictbeleving versus 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.

Enkele voorbeelden

Een inwoner van Zoetermeer ondervindt parkeeroverlast van een buur die zijn inrit steeds met een onjuist geparkeerde auto blokkeert. De burger dient een klacht in tegen de politie die volgens hem niet optreedt. Vanuit de Nationale ombudsman wordt gestimuleerd dat de wijkagent een bemiddelende rol vervult tussen de burens. De bemiddeling slaagt en er zijn geen klachten meer over parkeeroverlast. De burger uit Zoetermeer is tevreden met de oplossing.

De politie sleepte een camper weg omdat die niet verzekerd op straat zou staan. Nadat de eigenaresse aangetoond had dat de camper wél verzekerd was, is deze weer vrijgegeven. De eigenaresse klaagt erover dat niet vóór het wegslepen met haar overleg is geweest over het al dan niet verzekerd zijn. Bovendien klaagt zij erover dat haar man door de politie direct in gijzeling is genomen vanwege onbetaalde boetes ondanks het aanbod om ter plekke de boetes te voldoen. Beide klachten zijn gegrond: onduidelijk is op welke grond de politie de camper wegsleepte. Het is ook niet redelijk van de politie om niet op het aanbod de openstaande boetes direct te betalen in te gaan (rapport 2007/182).

Een man kan wegens ziekte langere tijd niet thuis wonen. Bij terugkeer naar huis treft hij een volledig lege woning aan. De deurwaarder van de Belastingdienst heeft voor een belastingsschuld van bijna € 2 000 beslag gelegd op zijn inboedel en deze is verkocht. Uit de aangifte inkomstenbelasting blijkt dat er banksaldi waren met een toereikend saldo om de schuld te verhalen. De verkoop van de inboedel is onder deze omstandigheid niet proportioneel. De Belastingdienst biedt tijdens de klachtprocedure € 2 300 schadevergoeding aan, terwijl de taxatie van de inboedel door verzoeker op € 16 000 uitkomt. Door eenzijdig vast te houden aan het bedrag van € 2 300 zonder in te gaan op de hogere taxatie van verzoeker handelt de Belastingdienst in strijd met het motiveringsbeginsel (rapport 2007/267).

Een uitkeringsgerechtigde klaagt erover dat het UWV in strijd met een eerdere afspraak zonder overleg € 600 gekort heeft op zijn uitkering. Hij geeft aan al vele klachten bij het UWV te hebben ingediend en dat hij ook steeds gelijk krijgt. Hij is het nu zat. Bij interventies met het UWV doet de ombudsman zaken met het Klachtenbureau UWV. In dit geval is men echter bereid om contact te leggen met de behandelaar in de regio. Deze blijkt graag direct overleg met betrokkene te willen voeren. Beiden hebben – telefonisch – contact en alle problemen zijn daarmee vrij snel opgelost.

Een vader behartigt de belangen van zijn zoon die zeven jaar geleden bij een arbeidsongeval een arm verloor. Al vijf jaar zijn er problemen met het UWV vanwege bijvoorbeeld terugvorderingen van te veel betaald wachtgeld. Na een interventie bestudeert de klachtambassadeur van het UWV het dossier goed en zij heeft een persoonlijke ontmoeting met de vader: alle problemen worden nu opgelost. De vader stuurt een enthousiaste e-mail: er is een loden last van hem afgevallen. De klachtambassadrice is volgens hem van uitzonderlijke klasse.

Een studente is ingeloot voor de studie geneeskunde. Zij heeft zich ingeschreven voor de VU en de UVA. Vanwege de overbelasting van de website van de IB-Groep kan ze niet nagaan welke universiteit het uiteindelijk geworden is. Telefonisch krijgt ze te horen dat het de VU is. Later blijkt echter dat het Maastricht is en dat ze inmiddels te laat is om met enige kans op succes een beroep te doen op de ruilbeurs voor plaatsingen. Een interventie leert dat de gang van zaken niet na te trekken is omdat de IB-groep niet alles registreert. De IB-Groep ziet wel in dat de uitkomst onrechtvaardig is en plaatst de studente alsnog bij de VU.

3.8 Gericht op individueel of eigen belang versus gericht op belang overheidsinstantie of «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 die ene overheidsinstantie waar de burger mee te maken heeft. Een simpel beroep op het algemeen belang waar de overheidsinstantie 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

Een Amsterdamse taxichauffeur klaagt over een vernederende behandeling door een bepaalde politieambtenaar die speciaal belast is met het streng controleren van taxichauffeurs. Na een intakegesprek vindt een bemiddeling plaats die gericht is op het verbeteren van de verhouding tussen de taxichauffeur en de politieambtenaar. Onderzoek en rapportage zouden waarschijnlijk weinig hebben opgeleverd en opgelost. De bemiddeling slaagt en partijen krijgen meer begrip voor elkaars rol en maken concrete (gedrags)afspraken. De taxichauffeur krijgt het aanbod om een keer op vrijdagavond met de politie mee te lopen zodat hij kan ervaren hoe de politie dan wordt bejegend.

Een studente krijgt steeds brieven van de IB-Groep waarin wordt aangedrongen op betaling voor een opleiding die zij vorig jaar al heeft beëindigd. Ze dient een klacht in omdat ze de brieven niet snapt en het haar niet duidelijk is waarom ze toch nog moet betalen. De IB-Groep vat haar klacht als een bezwaar op en wijst dit bezwaar af. Vervolgens komt ze bij de ombudsman. Direct contact met haar leert dat ze uitleg wil, die ze vervolgens ook krijgt.

3.9 Afhankelijk versus bureaucratisch

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

De ouders van een zeventienjarige dochter ontdekken dat hun dochter in handen is gevallen van een loverboy. Hun dochter is meerdere malen mishandeld en ook opgesloten. De ouders zelf worden inmiddels ook bedreigd door dit heerschap. De ouders klagen over gebrek aan medewerking van de politie, vooral omdat ze in hun woonplaats buiten kantooruren geen gehoor krijgen en naar het hoofdbureau verwezen worden. Hun meldingen worden niet serieus genomen. Tijdens een intakegesprek blijkt dat de contacten met de politie slecht lopen: de ouders moeten iedere keer weer aan andere agenten het hele verhaal uitleggen. Zij hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt. De politie blijkt bereid om een vast aanspreekpunt te regelen.

In het kader van een fraudeonderzoek bij een Nederlander die in België woont heeft de Belgische politie goederen in beslag genomen waaronder een «slotvaste koffer met inhoud». Deze goederen komen ter beschikking van de politie Drenthe, maar zeven jaar na inbeslagneming worden de goederen teruggegeven via het politiebureau te Breda. De eigenaar klaagt

erover dat de koffer is opengebroken en dat de inhoud (kostbare munten en een bankbiljettenverzameling) is verdwenen. Na onderzoek is niet vast te stellen of de koffer terecht is geopend en of er goederen verdwenen zijn. Wel staat vast dat niets geregistreerd is (bijvoorbeeld met een foto van de aangetroffen inhoud van de koffer) en dat is niet behoorlijk, want administratief onnauwkeurig (rapport 2007/218).

Een Rotterdamse demonstrant staat met een bord «Opsporing verzocht – George W. Bush – Terrorist» in het centrum van Rotterdam. De politie verzoekt hem zijn actie te staken omdat hij zich schuldig zou maken aan smaad. De actievoerder weigert dit en hij wordt aan het begin van de avond aangehouden en vastgehouden. De volgende ochtend wordt hij pas gehoord en tegen elf uur wordt hij vrijgelaten. Het de hele nacht vasthouden is niet juist. Bovendien klopt de grondslag voor de arrestatie niet omdat er geen klacht van Bush is (smaad is een klachtdelict). Uitspraken van de politie wijzen uit dat de arrestatie alleen gericht was op beëindiging van de actie vanwege de inhoud van de meningsuiting. Dit is censuur en de politie is intimiderend opgetreden (rapport 2007/142).

Een medewerkster krijgt van haar leidinggevende bij de Arbeidsinspectie tijdens ziekte een brief. De leidinggevende toont zich ontstemd over kritiek die zij had geuit op haar werk in e-mailberichten aan anderen die hij in haar mailbox had aangetroffen. De leidinggevende heeft tijdens haar afwezigheid volgens de richtlijn van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar mailbox gekeken. Deze richtlijn bevat geen regels over de privacy van de werknemer. De klacht van de werknemer is gegrond omdat er een inbreuk is gemaakt op haar persoonlijke levenssfeer. De werkgever mag zakelijke e-mails tijdens ziekte inzien, maar bestudering van de betreffende e-mails leidt tot de conclusie dat de inhoud privé is en de werkgever moet binnen redelijke grenzen privégebruik van e-mail aanvaarden (rapport 2007/110).

Een moeder is voor de plaatsing van haar dochter op een school voor speciaal onderwijs afhankelijk van het advies van de Commissie voor Indicatiestelling (CvI). Zij dient voor de grote vakantie een aanvraag in. Vanwege de zomervakanties laat CvI de aanvraag zes weken liggen en beslist pas na negentien weken medio november. Met het stilleggen van de besluitvorming in de zomer en het traag besluiten heeft CvI de belangen van het kind uit het oog verloren. Het CvI moet zich verplaatsen in de positie van ouders en kinderen die afhankelijk zijn van deze adviezen. En bij vertraging moet ook een vertragingbericht gestuurd worden (rapport 2007/177).

Domeinen Roerende Zaken heeft een Ford, type Bronco II 4x4 in bewaring. Deze auto wordt van het terrein van Domeinen gestolen. Vervolgens heeft de eigenaar recht op teruggave van de auto. In plaats daarvan krijgt hij de door Domeinen getaxeerde waarde van € 650. Een op verzoek van de Nationale ombudsman door een taxatiebedrijf opgestelde taxatie levert een waarde op van € 6 500. Het taxatiebedrijf noemt de taxatiewaarde van € 650 buitensporig laag. Mede naar aanleiding van deze zaak is een onderzoek op eigen initiatief gestart naar de bepaling van de taxatiewaarde van auto's door Domeinen (rapporten 2007/120 en 2007/250).

De Belastingdienst negeert twee aftrekposten en dat moet via bezwaar hersteld worden door de belastingconsulent. De Belastingdienst kent echter geen kostenvergoeding toe, daarom volgt ook nog een rechtbank-procedure. De Belastingdienst kent eerst een halve vergoeding toe, later de gehele vergoeding, maar maakt deze over aan de cliënt en niet aan de belastingconsulent. De Belastingdienst sluit af met «Einde discussie!».

Daarop volgt klacht. De Belastingdienst is vervolgens bereid om met souplesse alle kwesties uit de wereld te helpen en biedt ook excuses aan.

Als een vreemdeling een terugkeervisum nodig heeft is een afspraak nodig met het visumloket en moet € 40 aan legeskosten betaald worden. Voordat een afspraak wordt gemaakt toetst de IND telefonisch of de aanvraag kans van slagen maakt. Als dat niet het geval is dan wordt ook geen afspraak gemaakt. De vreemdeling kan in die situatie niet in bezwaar/beroep want er is geen besluit. Een aanvraag indienen kan ook niet want er is geen afspraak met het visumloket. Om deze ongewenste situaties te voorkomen adviseert de ombudsman de IND om op de website duidelijk informatie te verstrekken over de procedure en om bij een negatief advies een telefoonnotitie op te laten maken, waaruit blijkt dat de vreemdeling geïnformeerd is over de stappen die nodig zijn om eventueel een rechtsmiddel te gebruiken.

4 STRATEGISCHE ONTWIKKELINGEN

In de Grondwet is vastgelegd dat er een Nationale ombudsman is. De Algemene wet bestuursrecht geeft de procedurele kaders van het handelen van de Nationale ombudsman. In de Wet Nationale ombudsman zijn de institutionele regels opgenomen. Deze heldere kaders laten onverlet dat er regelmatig discussies zijn over de positionering van de Nationale ombudsman en de reikwijdte van zijn bevoegdheden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste discussies toegelicht.

4.1 Reikwijdte bevoegdheden

De Nationale ombudsman onderzoekt gedragingen van de overheid, in termen van de wet ook wel bestuursorganen genoemd. Maar wat is aan te merken als overheid, nu de overheid er in toenemende mate toe overgaat haar activiteiten onder te brengen in privaatrechtelijke constructies als stichtingen en in soms complexe vormen van publiek-private samenwerking?

De Algemene wet bestuursrecht kent twee categorieën bestuursorganen:

- a. organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld (de zogenaamde a-organen) en
- b. andere personen of colleges die met openbaar gezag zijn bekleed (de zogenaamde b-organen).

In het verleden is de Nationale ombudsman bij de vaststelling van zijn bevoegdheid steeds uitgegaan van het begrip «bestuursorgaan» zoals dat is uitgewerkt in jurisprudentie van de bestuursrechter. In die jurisprudentie gaat het met name om de uitleg van de woorden «met enig openbaar gezag bekleed» ten aanzien van de zogenaamde b-organen. In de rechtspraak wordt hieronder verstaan een orgaan dat een wettelijke bevoegdheid heeft om de rechtspositie van burgers eenzijdig te bepalen. Recentelijk heeft de Centrale Raad van Beroep nog Argonaut BV aangemerkt als een b-orgaan. Deze organisatie heeft tot taak te beslissen op verzoeken van gehandicapten om een hoog persoonlijk kilometerbudget. De Nationale ombudsman heeft echter geconstateerd dat de definitie die de rechtspraak hanteert voor het begrip bestuursorgaan onvoldoende is toegesneden op de taak van de ombudsman. De rechter definieert dit begrip vanuit zijn optiek gericht op de bevoegdheid tot het geven van beschikkingen. Dat is te begrijpen aangezien de bestuursrechter alleen over overheidsgedragingen oordeelt indien deze de vorm hebben van beschikkingen. Waar het gaat om beschikkingen is de ombudsman echter in het algemeen niet bevoegd omdat beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. De ombudsman beoordeelt hoofdzakelijk overheidsgedragingen die niet de vorm hebben van beschikkingen. Het gaat bij die gedragingen niet zozeer om het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van de burger, maar wel om overheidshandelen dat, indien het niet volgens de normen van behoorlijkheid geschiedt, een grote invloed heeft op het leven en welzijn van de burger. Het zou niet juist zijn indien deze gedragingen, indien zij afkomstig zijn van een zogenaamd b-orgaan, niet door de Nationale ombudsman onderzocht zouden kunnen worden vanwege de enge definitie van het begrip «met enig openbaar gezag bekleed». Het valt aan de burger niet uit te leggen dat de Nationale ombudsman niet bevoegd zou zijn een klacht te behandelen over een instelling die door die burger als «overheid» wordt ervaren.

In 2007 heeft de Nationale ombudsman de grenzen van zijn bevoegdheid als onderwerp van beschouwing genomen. Tijdens het symposium ter gelegenheid van zijn 25-jarig bestaan op 1 november 2007 is dit

onderwerp een van de thema's geweest waarover met gezaghebbende deskundigen is gediscussieerd. Daarbij bleek veel steun te bestaan voor de gedachte dat de Nationale ombudsman een eigen, op zijn taak toegespitste uitleg van het begrip bestuursorgaan dient te hanteren. Daarbij werd als mogelijk criterium genoemd voor de beoordeling of een activiteit als overheidshandelen kan worden aangemerkt: «alles wat de overheid betaalt, bepaalt en organiseert». De Nationale ombudsman voelt zich door deze discussies met deskundigen gesteund in zijn streven om bij de uitleg van het begrip bestuursorgaan rekening te houden met de taak van de ombudsman bij het beoordelen van gedragingen. Het verdient aanbeveling dat op een gepast moment in het wetgevingstraject van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een term wordt ingevoerd die beter aansluit bij het beoordelen van gedragingen van de overheid.

Instellingen die in het verleden door de Nationale ombudsman niet als bestuursorganen werden aangemerkt, maar die door de burger als «overheid» worden ervaren, zijn bijvoorbeeld:

- de reclasseringsinstellingen;
- de instellingen van slachtofferhulp;
- de advies- en meldpunten kindermishandeling (ressortierend onder de bureaus Jeugdzorg);
- de crisisinterventieteams (eveneens ressortierend onder deze bureaus).

Als een burger recht heeft op bijstand van een van deze instellingen en de instelling of een medewerker blijft in gebreke, moet de burger daarover kunnen klagen bij de Nationale ombudsman. Hetzelfde geldt als de burger onheus bejegend wordt door een medewerker van de instelling of indien zijn recht op privacy wordt geschonden door een gedraging van die medewerker.

De Nationale ombudsman treedt in overleg met de besturen van deze instellingen om een toelichting te geven op zijn gewijzigde inzichten ten aanzien van zijn bevoegdheid. Overigens zal de Nationale ombudsman zich terughoudend opstellen indien de betrokken instelling beschikt over een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een onafhankelijke klachtinstantie.

Voorts is de Nationale ombudsman in 2007 geconfronteerd met klachten over organisaties waarvan discutabel is of en in hoeverre deze als overheid kunnen worden aangemerkt. Een voorbeeld is de Groene Hart Hopper, een openbaar-vervoersvoorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verzorgd door een stichting die is opgericht door provincie en gemeenten, en uitgevoerd door Connexxion. Een ander voorbeeld is Valys, een voorziening voor bovenregionaal gehandicaptenvervoer, in aanvulling op de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), en door het Ministerie van VWS uitbesteed aan Connexxion. Voor zover het betreft individuele klachten over gedragingen van chauffeurs, heeft de Nationale ombudsman deze niet aangemerkt als gedragingen van de overheid en heeft hij de klagers verwezen naar de daarvoor bestaande klachtvoorzieningen. Echter, indien de wijze waarop het vervoer wordt aangeboden rechtstreekse gevolgen heeft voor de belangen van burgers (bijvoorbeeld doordat een bepaald gebied onvoldoende wordt bediend), zal de Nationale ombudsman de klacht in behandeling nemen en de gedraging toerekenen aan de overheidsinstelling die haar wettelijke taak om zorg te dragen voor een goed functionerende voorziening heeft uitbesteed aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.

De Nationale ombudsman gaat er vooralsnog van uit dat op bovenstaande wijze recht kan worden gedaan aan het gerechtvaardigde belang

van de burger om beschermd te worden tegen niet-behoorlijk gedrag van de overheid.

4.2 Ontwikkeling behoorlijkheidsnormen in Europees perspectief

Een ombudsmaninstituut vervult een belangrijke rol bij de ontwikkeling van goed bestuur, de bescherming en promotie van de mensenrechten en in het democratiseringsproces van een land. Zowel de Raad van Europa, de Europese Unie als de Nederlandse regering zien het ombudsinstituut in een jonge democratie als een noodzakelijk element voor de verdere ontwikkeling van een land. Een ombudsinstituut met de nodige ervaring kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Vanuit dit uitgangspunt zet de Nationale ombudsman zich actief in het buitenland in.

In 2007 droeg hij zijn visie op de verhouding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid van overheidshandelen bij diverse gelegenheden in internationaal verband uit. Op verzoek van de Bulgaarse ombudsman Guinio Ganev heeft de Nationale ombudsman zijn visie gepresenteerd tijdens de internationale conferentie Ombudsman's Intervention between the principles of legality and good administration. De substituuat Nationale ombudsman mevrouw Stehouwer heeft hetzelfde onderwerp besproken tijdens de conferentie The role of the Constitutional Court and Human Rights Defender in human rights protection issues gehouden in Armenië. Ook heeft de Nationale ombudsman zijn visie uitgedragen op het zesde Seminar van Europese Ombudsmannen dat in Frankrijk plaatsvond en is hij over dit onderwerp in discussie gegaan met de Europese ombudsman. Deze contacten hebben geleid tot een verdieping van het onderwerp tussen ombudsmaninstellingen onderling.

4.3 Positiebepaling Nederlandse Antillen

De beoogde verandering van de staatsrechtelijke positie van de Nederlandse Antillen brengt naar verwachting met zich mee dat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een positie krijgen die vergelijkbaar is met een Nederlandse gemeente. Denkbaar is dat de Nationale ombudsman eind 2008 zijn gebruikelijke taken ook voor die eilanden op zich zal moeten nemen.

In het coalitieakkoord van 7 februari 2007 is afgesproken dat de bestuurlijke herinrichting van de Nederlandse Antillen wordt vormgegeven op basis van het akkoord van 11 oktober 2006 met Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) en het akkoord van 2 november 2006 met Curaçao en Sint Maarten. Het is de bedoeling dat op de BES het klachtrecht wordt ingevoerd. Hoe dit precies zal gaan gebeuren is nog niet duidelijk. In elk geval zal de Grondwet daar gaan gelden. Op grond van artikel 78a van de Grondwet is de Nationale ombudsman bevoegd klachten over de gedragingen van de overheidsinstanties van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen overheidsinstanties te behandelen. Dit impliceert dat de Nationale ombudsman op termijn de ombudsman wordt van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Tevens speelt de vraag of intern en extern klachtrecht zoals dit thans is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de eilanden moet gaan gelden. In Nederland heeft het lange tijd geduurd voordat officieel sprake was van intern en extern klachtrecht. In de meeste Europese landen is dit concept geen onderdeel van wetgeving. De keuze voor intern of extern klachtrecht is niet eenvoudig en behoeft zorg en begeleiding, zeker wanneer geen ervaring bestaat met klachtrecht in het algemeen. De recente evaluatie van de Awb heeft laten zien dat er wat betreft het interne klachtrecht nog veel verbeterd zal moeten worden. Ten slotte vraagt de opzet van het klachtrecht de nodige zorg omdat een ombudsman zijn oordelen niet kan afdwingen. Het vertrouwen van de

bevolking in het instituut is daarom van groot belang. Een goede start is in deze essentieel. Het klachtrecht moet daarom zodanig zijn opgezet dat het voldoende garantie aan de burgers biedt op een goede en effectieve klachtbehandeling.

4.4 Kinderombudsman

Er bestaat in Nederland geen overkoepelende organisatie die zich bezighoudt met de integrale bescherming van de rechten van het kind waartoe kinderen zich kunnen wenden met hun vragen, klachten of opmerkingen. Op diverse fronten is de discussie gaande of het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties een instelling van een kinderombudsman noodzakelijk maakt. Zo dienden de Tweede Kamerleden Dibi en Langkamp in 2007 een motie in waarin om de instelling van een Jeugdbondsman werd gevraagd (Kamerstukken II, 2006–2007, 31 001, nr. 15). Deze motie is aangehouden, in afwachting van de voortzetting van de behandeling van het initiatief-wetsvoorstel Wet tot instelling van een Kinderombudsman van het Kamerlid Arib en het voormalige Kamerlid Van Vliet (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 102, nrs. 1–3). Tweede Kamerlid Arib overweegt het initiatief-wetsvoorstel weer ter hand te nemen. Daartoe voerde zij in oktober 2007 een verkennend gesprek met de Nationale ombudsman, professor Doek, emeritus hoogleraar Jeugd- en familierecht en tot voor kort voorzitter van het VN-Kinderrechtencomité, en mevrouw Bommeljé van Unicef Nederland. Ook de minister voor Jeugd en Gezin sprak met de Nationale ombudsman over het onderwerp kinderombudsman. Op 21 januari 2008 presenteerden UNICEF Nederland en Defence for Children International Nederland de resultaten van hun gezamenlijke onderzoek naar kinderrechten in Nederland. De conclusie was dat Nederland de rechten van kinderen onvoldoende naleeft. Vooral in het vreemdelingenbeleid, de gezondheidszorg en de jeugdzorg schiet de naleving van de rechten tekort. De onderzoekers bepleiten daarom de aanstelling van een kinderombudsman.

De Nationale ombudsman acht het cruciaal dat het belang van het kind voorop staat en dat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties als uitgangspunt dient. Taken die uit dit verdrag voortvloeien zijn:

- het monitoren van kinderrechten, onder meer uitmondend in adviezen over (verbetering van) wetgeving, beleid en uitvoering met betrekking tot kinderen en jongeren;
- het promoten van kinderrechten, zoals het aansporen tot de implementatie van het VN-Kinderrechtenverdrag, het informeren van (vertegenwoordigers van) kinderen en jongeren over hun rechten en het creëren van een kanaal waardoor de eigen mening van kinderen en jongeren (meer) gehoor krijgt bij de overheid en de politiek;
- het beschermen van kinderen en jongeren, zodanig dat ieder kind en iedere jongere (of hun vertegenwoordigers) iets kan ondernemen als zijn of haar rechten worden geschonden en het fungeren als uiterste klachtinstantie voor minderjarigen.

Als deze taken voldoende uitgewerkt zijn, kan er pas beoordeeld worden waar deze taken institutioneel ondergebracht worden. De Nationale ombudsman heeft een aantal van deze aspecten al in zijn takenpakket, zoals het behandelen en oplossen van klachten, het onderzoek op eigen initiatief, het middels aanbevelingen adviseren over wetgeving en beleid en het – ook buiten concrete klachtprocedures om – signaleren van aandachtspunten bij overheidsinstanties en meedenken over mogelijke oplossingen en verbeteringen. Een beperking vormt het feit dat de private sector buiten het bereik van de Nationale ombudsman valt.

De Nationale ombudsman werkt aan het verstevigen en uitbouwen van zijn netwerk op het terrein van kinder- en jeugdrechten. Samenwerking met personen en organisaties uit het veld is onontbeerlijk om deze specifieke doelgroep te kunnen bedienen en de instrumenten, waarover de Nationale ombudsman beschikt, ten volle te benutten. Binnen het Bureau Nationale ombudsman is daarom tevens in 2007 een jeugd-onderzoeksteam ingesteld.

4.5 Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens

Mensenrechten nemen in onze rechtsstaat een belangrijke plaats in. Zo heeft het kabinet Balkenende IV in zijn coalitieakkoord aangegeven dat mensenrechten kunnen bijdragen aan maatschappelijke integratie en sociale cohesie. Voor de Nationale ombudsman zijn de mensenrechten belangrijke normen bij de behoorlijkheidstoetsing van overheidsoptreden. In de Verenigde Naties is afgesproken dat landen een onafhankelijk nationaal mensenrechteninstituut zouden moeten hebben dat voldoet aan bepaalde eisen. Een dergelijk instituut heeft de taak om mensenrechten te bevorderen onder meer door het uitbrengen van adviezen, het doen van onderzoek, het verzorgen van opleidingen en het samenwerken met overheid en niet-overheidsinstellingen (ngo's) op het terrein van de mensenrechten.

De Tweede Kamer en de Raad van Europa hebben de Nederlandse regering opgeroepen een dergelijk instituut op te richten. De Nederlandse regering heeft toegezegd een mensenrechteninstituut op te richten. De voorbereidingen hiervan zijn in volle gang. De Nationale ombudsman, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Commissie Gelijke Behandeling en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten werken in een consortium samen aan de totstandkoming van een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) dat voldoet aan de door de VN gestelde eisen. Alle consortiumpartners hebben met mensenrechten te maken, de Nationale ombudsman vanuit de meest brede invalshoek. Het kabinet zal in 2008 met haar standpunt komen. Als het kabinet besluit om geen zelfstandig NIRM te vestigen, ligt aansluiting van de NIRM-functie bij de Nationale ombudsman voor de hand. In dat geval is het belangrijk dat het NIRM als zodanig voldoende herkenbaar is.

5 HET WERK IN CIJFERS

Wat is er in 2007 aan verzoeken op de Nationale ombudsman afgekomen? Hoe is het bureau met deze verzoeken aan de slag gegaan en waar heeft dit toe geleid?

In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord met behulp van het beschikbare cijfermateriaal.

Verzoeken aan de Nationale ombudsman

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

Klachten op schrift

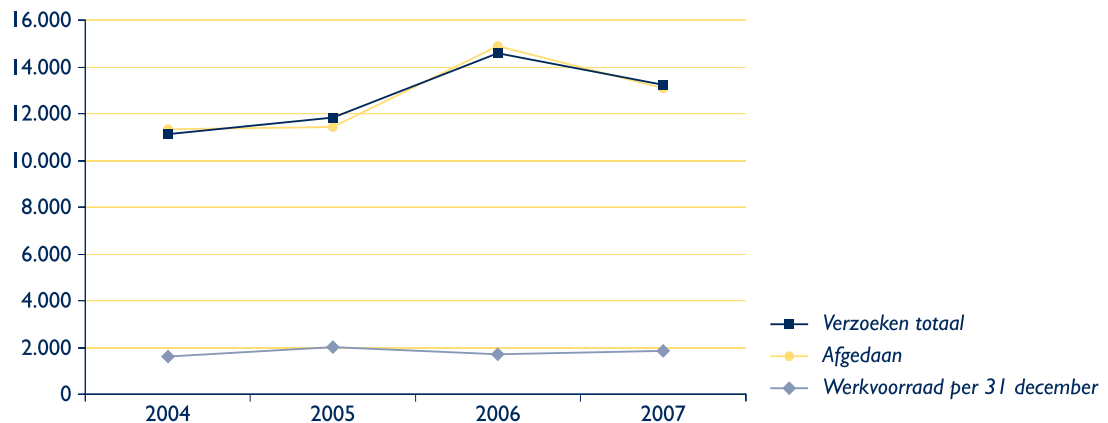
Het aantal schriftelijke verzoeken dat de Nationale ombudsman ontving, nam dit jaar voor het eerst af. Ging het in 2006 nog om een stijging van 23% ten opzichte van 2005, in 2007 daalde het aantal verzoeken met 9,3%.

Tabel 6 Omvang schriftelijke klachten

Klachten	2004	2005	2006	2007
Totaal ontvangen	11.156	11.852	14.607	13.242
Afgedaan	11.347	11.451	14.910	13.096
Werkvoorraad per 31 december	1.602	2.006	1.704 ¹⁾	1.850

¹⁾ In het verslag over 2006 is ten onrechte een werkvoorraad van 1.703 vermeld; dit had 1.704 moeten zijn.

Figuur 4 Omvang schriftelijke klachten



De verzoeken die de Nationale ombudsman in 2007 ontving, hebben niet allemaal betrekking op het werktterrein waarop de Nationale ombudsman bevoegd is. Bij 84% van de verzoeken is dit wel het geval. Dit valt op te maken uit een vergelijking tussen het totaal aan binnengekomen verzoeken in 2007 (13 242, zie tabel 6) en het totaal van 2007 genoemd in tabel 7 (11 071). In tabel 7 zijn de ontvangen verzoeken uitgesplitst naar de diverse onderdelen van het werktterrein van de Nationale ombudsman. De aantallen voor de ministeries zijn inclusief de zelfstandige bestuursorganen op het desbetreffende werktterrein.

Tabel 7 Ontvangen verzoeken op het werkterrein van de Nationale ombudsman

	2005		2006		2007	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries¹⁾						
Algemene Zaken	23	0,2	9	0,1	10	0,1
Buitenlandse Zaken	380	3,7	355	2,7	219	2,0
Justitie	875	8,6	819	6,3	978	8,8
Vreemdelingenzaken en Integratie ²⁾	1.149	13,9	987	7,6	439	4,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie	49	0,5	65	0,5	70	0,6
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	317	3,1	270	2,1	364	3,3
Financiën	1.332	13,0	3.331	25,6	3.439	31,0
Defensie	55	0,5	74	0,6	71	0,6
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	717	7,0	572	4,4	229	2,0
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	-	-	-	-
Verkeer en Waterstaat	185	1,8	325	2,5	324	2,9
Economische Zaken	32	0,3	39	0,3	35	0,3
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	46	0,5	45	0,3	43	0,4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2.129	20,8	2.717	20,9	1.728	15,6
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	410	4,0	773	6,0	472	4,3
Jeugd en Gezin	-	-	-	-	1	0,1
Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties	-	-	8	0,1	13	0,1
Ontwikkelingssamenwerking	2	0,1	1	0,1	-	-
Politie	930	9,1	974	7,5	918	8,3
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie	6	0,1	5	0,1	9	0,1
Decentrale overheden						
Burgemeesters	7	0,1	6	0,1	3	0,1
Waterschappen	141	1,4	162	1,2	140	1,3
Gemeenten	1.093	10,7	1.324	10,2	1.431	12,9
Provincies	49	0,5	43	0,3	59	0,5
Gemeenschappelijke Regelingen	9	0,1	64	0,5	76	0,7
Totaal	10.206	100	12.968	100	11.071	100

¹⁾ Inclusief zelfstandige bestuursorganen.

²⁾ Sinds 22 februari 2007 is er in het kabinet Balkenende IV geen minister meer met deze portefeuille.

Over het geheel genomen is er sprake van een enigszins dalende lijn in de klachtontwikkeling, een verheugend gegeven. De grote uitzondering hierop is de Belastingdienst. Het merendeel van de klachten op dit terrein had betrekking op de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvang-toeslagen. Ook is er sprake van een toename in het aantal klachten op het terrein van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; de Informatie Beheer Groep draagt hieraan bij. Bij deze overheidsinstantie was sprake van een toename van 33% van het aantal klachten ten opzichte van 2006.

De over het geheel genomen dalende lijn in de klachtontwikkeling lijkt geen toevalstreffer maar deze kan toegeschreven worden aan bewust ingezet beleid door overheidsinstanties als het UWV en de IND.

Mondelinge klachten

Burgers die zich telefonisch of met een spontaan bezoek tot de Nationale ombudsman richten, worden te woord gestaan door de medewerkers van het frontoffice. Het frontoffice heeft 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. Uit onderstaande tabel valt af te lezen dat de omvang van deze contacten in 2007 is gedaald met 8% ten opzichte van 2006.

Tabel 8 Omvang mondelinge klachten

	2005		2006		2007	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Telefonisch		24.652		26.730		24.271
Bezoek		120		132		83
Totaal, waarvan		24.772		26.862		24.354
binnenwettelijk	58		65		72	
buitenwettelijk	42		35		28	

Opvallend is dat de vragen aan het frontoffice in de loop van de jaren meer en meer op het werkterrein van de Nationale ombudsman betrekking hebben. De publiekscampagne die tussen 1 oktober 2007 en 11 november 2007 is gevoerd, is daarbij ondersteunend. Tijdens deze campagne was er een lichte stijging van klachten over de politie. Ook is het vermeldenswaardig dat het frontoffice klachten noteert van burgers die telefonisch aangeven moeite te hebben met het op schrift stellen van hun klacht als gevolg van bijvoorbeeld laaggeletterdheid en dyslexie.

Bij de vragen die op het terrein van de Nationale ombudsman lagen hadden de meeste betrekking op het dienstbetoon van overheidsinstantie (10 980) gevolgd door klachten over inhoudelijke beslissingen (4 389). In een groot aantal gevallen (2 637) betrof het een verzoek om informatie. Het frontoffice merkt direct als zich veranderingen voordoen in het beleid van de overheid of in haar werkwijze en administratieve procedures. In 2007 sprongen de volgende veranderingen het meest in het oog: de verhoging van de eigen bijdrage door het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten, het niet automatisch uitbetalen van het mantelzorgcompliment door de Sociale Verzekeringsbank, de verandering van de no-claimregeling in de eigen bijdrage waarbij vooral chronisch zieken geraakt worden, het herhaaldelijk in moeten leveren van aanvraagformulieren voor de kindertoeslag en het niet (juist) overmaken van de zorg- en huurtoeslag.

Bij de zogenaamde buitenwettelijke klachten ging het om klachten over banken, verzekeraars en pensioenfondsen (1 566), klachten over telecom-aanbieders (880), klachten over openbare nutsbedrijven (557) en klachten over zorgverleners (526). Het frontoffice verwijst de burger hierbij altijd door naar relevante klachtinstanties.

Website

Het aantal bezoekers van de website is in 2007 gestegen ten opzichte van 2006. In totaal bezochten 385 306 mensen de website (2006: 270 000, 2005: 194 000). De pieken bevonden zich in 2007 in de maanden maart (bij de

presentatie van het Verslag over 2006 en de Dag van de Burger) en in november (tijdens de voorlichtingscampagne). De bezoekersaantallen in deze piekmaanden schommelen rond de 40 000. Dit is vergelijkbaar met de piekmaanden in 2006 (gemiddeld ruim 39 000).

Hoe de verzoeken zijn behandeld

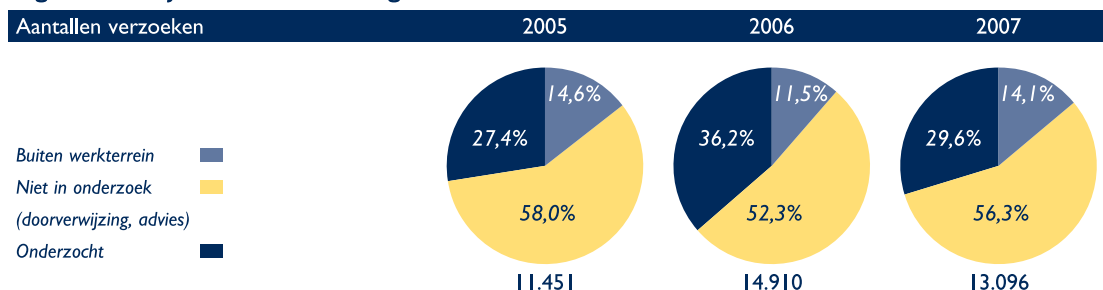
De Nationale ombudsman neemt alle verzoeken in behandeling. Bij sommige verzoeken is het direct duidelijk dat ze buiten het werkteerrein van de Nationale ombudsman vallen. Het gaat hier bijvoorbeeld om consumentenklachten of om klachten over gemeenten die niet bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten. De burger wordt hierover geïnformeerd, krijgt een adequate doorverwijzing of de klacht wordt doorgespeeld naar de desbetreffende gemeente. Deze categorie verzoeken wordt aangeduid met «buiten werkteerrein». Bij de verzoeken die binnen het werkteerrein van de Nationale ombudsman vallen is het inmiddels gangbaar om de burger telefonisch of in een persoonlijk gesprek om een toelichting te vragen op zijn verzoek. Op deze manier wordt het probleem van de burger zo scherp mogelijk in kaart gebracht, waarna gekozen wordt voor een aanpak die naar verwachting het meest effectief is. Voor sommige gevallen komt dit neer op een gepaste doorverwijzing of advies. De Nationale ombudsman neemt het verzoek dan niet in onderzoek, omdat er niet voldaan is aan bepaalde vereisten. Het verzoek heeft bijvoorbeeld betrekking hebben op een beslissing van een overheidsinstantie waartegen de burger bezwaar of beroep kan instellen. Een andere mogelijkheid is dat het verzoek ouder dan een jaar is of dat het verzoek betrekking heeft op een uitspraak van een rechter. In al deze gevallen geeft de Nationale ombudsman een gepaste doorverwijzing of advies. Deze categorie verzoeken wordt aangeduid met: «niet in onderzoek: doorverwijzing of advies». Als de Nationale ombudsman een verzoek in onderzoek neemt, zijn er grofweg drie mogelijkheden waarop de Nationale ombudsman met het verzoek omgaat:

1. er wordt een interventie gedaan tussen de burger en de overheidsinstantie. Dit betreft een op de klacht toegespitste aanpak waarbij in overleg met de burger en de overheidsinstantie op korte termijn gezocht wordt naar een oplossing voor het probleem;
2. 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: terug naar bestuursorgaan;
3. er wordt een uitgebreid onderzoek ingesteld dat eindigt in een rapport.

Er zijn tot slot ook zaken waarbij een onderzoek tussentijds wordt beëindigd. De redenen hiervan kunnen zijn: een verzoeker geeft uitdrukkelijk aan geen prijs meer te stellen op verder onderzoek of een verzoeker laat na herhaalde pogingen niets meer van zich horen of tijdens het onderzoek blijkt de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd of de klacht blijkt ongegrond te zijn. Deze zaken worden aangeduid met «tussentijds beëindigd/opgelost».

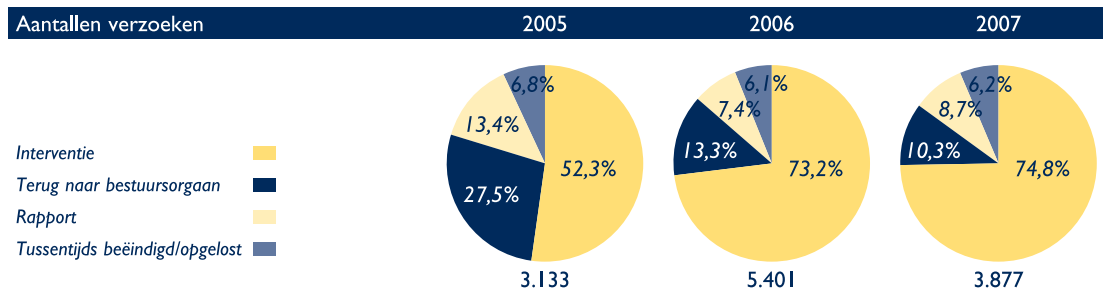
Tabel 9 Wijze van behandeling verzoeken

Aantallen verzoeken	2005		2006		2007	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Buiten werkerterrein	1.678	14,6	1.717	11,5	1.849	14,1
Niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	6.640	58,0	7.792	52,3	7.370	56,3
Onderzocht	3.133	27,4	5.401	36,2	3.877	29,6
Totaal	11.451	100	14.910	100	13.096	100

Figuur 5 Wijze van behandeling verzoeken**Tabel 10 Behandeling van in onderzoek genomen verzoeken**

Aantallen verzoeken	2005		2006		2007	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Interventie	1.638	52,3	3.952	73,2	2.899	74,8
Terug naar bestuursorgaan	861	27,5	719	13,3	399	10,3
Rapport	421	13,4	401	7,4	339	8,7
Tussentijds beëindigd/opgelost	213	6,8	329	6,1	240	6,2
Totaal	3.133	100	5.401	100	3.877	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 en in 2007 zijn 334 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 339 verzoekschriften.

Figuur 6 Behandeling van in onderzoek genomen verzoeken

Uit tabel 10 is duidelijk dat de interventiemethode veel wordt toegepast bij de behandeling van klachten: in bijna driekwart van de gevallen. Door tussenkomst van (medewerkers van) de Nationale ombudsman komt er vaak alsnog een concrete oplossing voor de burger, een verheugend

resultaat. Daarnaast komt het steeds minder voor dat overheidsinstanties klachten niet herkend of opgepakt hebben, zodat de Nationale ombudsman het desbetreffende bestuursorgaan niet meer hoeft te verzoeken de klacht alsnog voortvarend te behandelen: van 27,5% in 2005, via 13,3% in 2006 naar 10,3% in 2007. Het aandeel van de rapporten neemt relatief iets toe (8,7% in 2007 tegenover 7,4% in 2006) maar neemt in absolute zin af (421 in 2005, via 401 in 2006 naar 339 in 2007).

Tabel II Aantal rapporten per gebied

	2005		2006		2007	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Ministeries¹⁾						
Algemene Zaken	1	0,2	2	0,4	-	-
Buitenlandse Zaken	24	5,2	26	5,8	7	1,9
Justitie	62	13,5	82	18,3	69	18,5
Vreemdelingenzaken en Integratie ²⁾	60	13,1	37	8,2	15	4,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie	4	0,9	12	2,7	13	3,5
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	0,4	1	0,2	3	0,8
Financiën	28	6,1	30	6,7	31	8,4
Defensie	13	2,8	14	3,1	8	2,2
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	10	2,2	9	2,0	3	0,8
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	-	-	-	-
Verkeer en Waterstaat	17	3,7	11	2,4	12	3,2
Economische Zaken	3	0,7	3	0,7	-	-
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	10	2,2	3	0,7	5	1,3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	37	8,1	39	8,7	36	9,7
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	11	2,4	11	2,4	6	1,6
Jeugd en Gezin	-	-	-	-	-	-
Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties	-	-	1	0,2	1	0,3
Ontwikkelingssamenwerking	-	-	-	-	-	-
Politie	114	24,9	130	29,0	124	33,3
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie	-	-	-	-	-	-
Decentrale overheden						
Burgemeesters	2	0,4	-	-	-	-
Waterschappen	3	0,7	-	-	2	0,5
Gemeenten	54	11,8	35	7,8	35	9,4
Provincies	2	0,4	2	0,4	1	0,3
Gemeenschappelijke Regelingen	1	0,2	1	0,2	1	0,3
Totaal	458	100	449	100	372	100

¹⁾ Inclusief zelfstandige bestuursorganen.

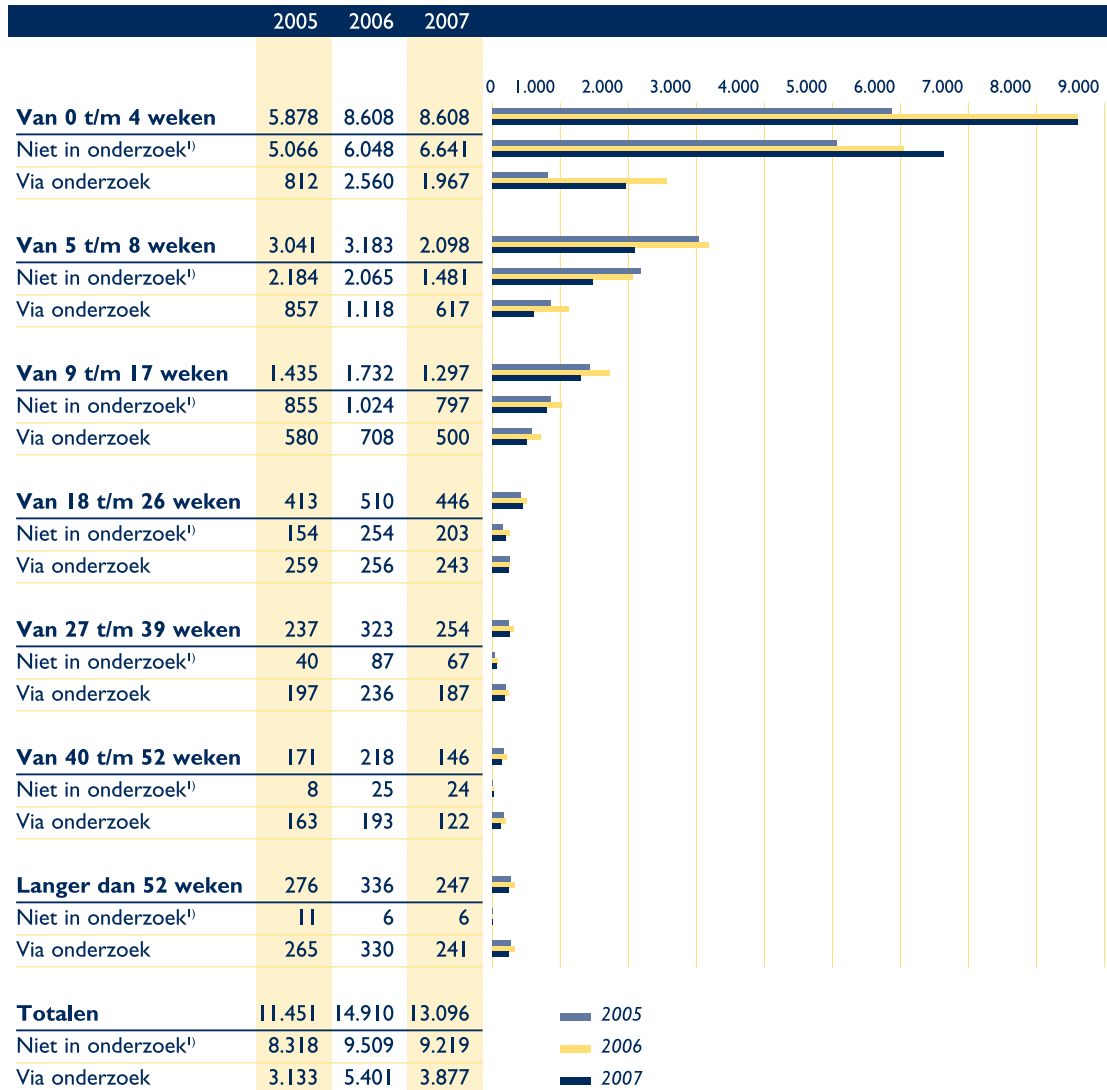
²⁾ Sinds 22 februari 2007 is er in het kabinet Balkenende IV geen minister meer met deze portefeuille.

N.B. Het aantal uitgebrachte rapporten over 2005 bedraagt 417, over 2006 400 en over 2007 334. Echter, rapporten kunnen betrekking hebben op meer dan één bestuursorgaan. Vandaar de totalen van 458 (2005), 449 (2006) en 372 (2007).

Doorlooptijden

Tot slot volgt informatie over de doorlooptijden van de in behandeling genomen verzoeken.

Tabel 12 Doorlooptijden in behandeling genomen verzoeken



¹⁾ Doorverwijzing, advies.

In 2007 heeft de nadruk gelegen op een systematische verlaging van de doorlooptijden. Zo kon worden bereikt dat het aantal onderzoeken dat meer dan veertig weken vergt aanzienlijk daalde. In 2006 waren (193+330=) 523 verzoeken langer dan veertig weken in behandeling, in 2007 daalde dit aantal naar (122+241=) 363 verzoeken. Ook bleek het mogelijk om de indieners van verzoeken die buiten het werkkterrein van de Nationale ombudsman vielen ruim binnen de ingevoerde normtijd van vijf kalenderdagen adequaat te antwoorden. Uit tabel 12 blijkt dat 6 641 van de 9 219 (=72%) niet in onderzoek genomen verzoeken binnen vier weken van een gepaste doorverwijzing of advies werden voorzien tegenover (6 048/9 509=) 63,6% in 2006.

Waar de beoordeling van de verzoeken toe heeft geleid

De Nationale ombudsman toetst bij het uitspreken van een oordeel in de rapporten aan grondrechten en andere behoorlijkheidsvereisten (zie bijlage 1). Een overzicht van de behoorlijkheidsnormen waaraan de 334 rapporten uit 2007 zijn getoetst, is opgenomen in tabel 13. Uit deze tabel blijkt onder meer dat het ontbreken van actieve en adequate informatieverstrekking een van de belangrijkste problemen was waar burgers mee kampten. Daarnaast was ook het redelijkheidsevereiste regelmatig in het geding; dit komt erop neer dat de uitkomst van de belangenafweging van een bestuursorgaan naar het oordeel van de Nationale ombudsman onredelijk was. Ook het beginsel van fair play wordt nogal eens geweld aan gedaan. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman werd de burger dan procedureel op het verkeerde been gezet.

Tabel 13 Toepassing behoorlijkheidsnormen in rapporten

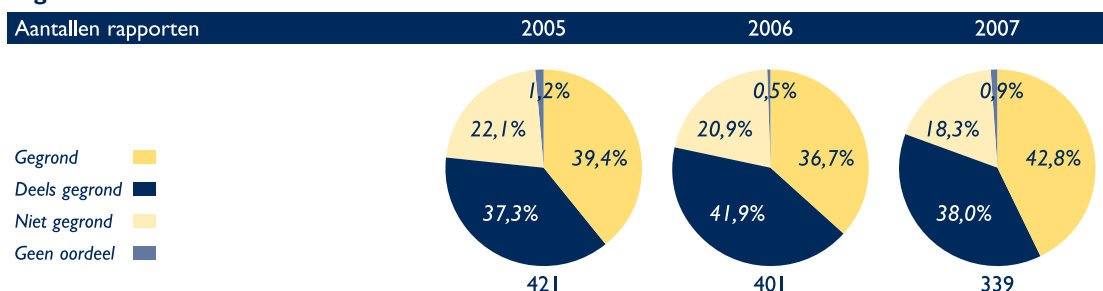
Categorie	Behoorlijk	Niet behoorlijk	Totaal	%
I Grondrechten				
I.1 Discriminatieverbod	3	-	3	0,4
I.2 Brief- en telefoongeheim	-	-	-	-
I.3 Huisrecht	2	4	6	0,8
I.4 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	7	10	17	2,2
I.5 Verbod van onrechtmatige vrijheidsontneming	10	7	17	2,2
I.6 Recht op onaantastbaarheid van het lichaam	13	19	32	4,0
I.7 Andere grond- en mensenrechten	4	6	10	1,3
Subtotaal	39	46	85	10,9
2 Materiële behoorlijkheid				
2.1 Verbod van misbruik van bevoegdheid	6	7	13	1,7
2.2 Redelijkheidsevereiste	62	38	100	12,8
2.3 Evenredigheidsvereiste	17	9	26	3,3
2.4 Coulanace	-	-	-	-
2.5 Het vereiste van rechtszekerheid	9	19	28	3,5
2.6 Gelijkheidsbeginsel	3	3	6	0,8
Subtotaal	97	76	173	22,1
3 Formele behoorlijkheid				
3.1 Verbod van vooringenomenheid	18	12	30	3,8
3.2 Het vereiste van hoor en wederhoor	7	13	20	2,6
3.3 Motiveringsvereiste	15	41	56	7,1
3.4 Het beginsel van fair play	9	46	55	7,1
Subtotaal	49	112	161	20,6
4 Zorgvuldigheid: instructienormen				
4.1 Het vereiste van voortvarendheid	12	50	62	7,9
4.2 Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid	11	30	41	5,2
4.3 Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	21	76	97	12,4
4.4 Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving	20	35	55	7,0
4.5 Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen	6	20	26	3,4
4.6 Het vereiste van correcte bejegening	16	17	33	4,2
4.7 Het vereiste van professionaliteit	18	11	29	3,7
4.8 Het vereiste van bijzondere zorg	9	11	20	2,6
Subtotaal	113	250	363	46,4
Totaal	298	484	782	100

De combinatie van de afwegingen op de diverse beoordelingscriteria leidt tot een eindoordeel. In tabel 14 is weergegeven in hoeveel gevallen de Nationale ombudsman de in onderzoek genomen klachten van de burgers (die hebben geleid tot een rapport) gegrond heeft verklaard.

Tabel 14 Eindoordeel Nationale ombudsman

Aantallen rapporten	2005		2006		2007	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gegrond	166	39,4	147	36,7	145	42,8
Deels gegrond	157	37,3	168	41,9	129	38,0
Niet gegrond	93	22,1	84	20,9	62	18,3
Geen oordeel	5	1,2	2	0,5	3	0,9
Totaal	421	100	401	100	339	100

Figuur 7 Eindoordeel Nationale ombudsman



In 80,8% van de rapporten uit 2007 luidde het oordeel van de Nationale ombudsman deels of volledig gegrond. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de burger in een aanzienlijk deel van de gevallen gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

Klachten over de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontving het afgelopen jaar 42 klachten over zichzelf en zijn medewerkers; in 2006 waren dit er 28. De klachten zijn volgens de interne klachtregeling behandeld. Van de 44 te behandelen klachten in 2007 kon de helft snel en informeel naar tevredenheid van de klager worden afgedaan. Vaak voldeed een telefoontje.

Tabel 15 Klachten over de Nationale ombudsman

	Totaal
In behandeling per 01/01/2007	2
Ontvangen in 2007	42
Te behandelen	44
Oordeel	
gegrond	15
deels gegrond	11
niet gegrond	3
geen oordeel	2
niet ontvankelijk	4
Ingetrokken klacht	3
In behandeling per 01/01/2008	6

Een klacht kan meerdere klachtonderdelen bevatten. Aan de 38 afgehandelde klachten in 2007 konden 65 klachtonderdelen worden onderkend. In totaal werd 65% van de 65 klachtonderdelen gegrond verklaard. De meeste klachten hadden betrekking op voortvarendheid, bejegening, actieve en adequate informatieverstrekking, en de betrachte administratieve zorgvuldigheid.

Tabel 16 Toepassing behoorlijkheidsnormen op de klachtonderdelen

Behoorlijkheidsnorm	Aantal	Gegrond	Niet gegrond	Geen oordeel
Voortvarendheid	17	16	1	-
Correcte bejegening	12	1	6	5
Actieve en adequate informatieverstrekking	11	9	2	-
Administratieve zorgvuldigheid	10	9	1	-
Vereiste van rechtszekerheid	4	3	-	1
Redelijkheid	4	-	4	-
Professionaliteit	3	2	1	-
Adequate organisatorische voorzieningen	2	1	1	-
Actieve en adequate informatieverwerving	2	1	1	-
Totaal	65	42	17	6

Klachten over een gebrek aan voortvarendheid bij de behandeling gaan meestal gepaard met klachten over het uitblijven van informatie over de stand van zaken. Soms bleek ziekte van een betrokken medewerker de oorzaak te zijn. In dergelijke gevallen zijn verontschuldigen gemaakt over de vertraging in de afhandeling van de klacht. Bij bejegeningskwesties gaven burgers aan het onredelijk te vinden dat zij minder tijd krijgen om op een brief van de Nationale ombudsman te reageren dan een overheidsinstantie. Dit verschil komt voort uit het feit dat een overheidsinstantie vele brieven heeft te beantwoorden. Een burger kan wel om uitstel vragen. Vaak ontstond er begrip bij de burger als hij deze toelichting kreeg.

Soms kwam het voor dat niet achterhaald kon worden welke medewerker de burger niet naar tevredenheid te woord had gestaan. De klachtbehandelaar heeft de kwestie toen besproken met het gehele team. Het team was unaniem van mening dat iemand niet bejegend diende te worden op de manier waarop de burger had beschreven. De klachtbehandelaar schreef vervolgens aan de burger wat er met het team besproken was. De burger reageerde met de mededeling dat hij zeer tevreden was over de manier waarop zijn klacht was behandeld.

Bij administratieve zorgvuldigheid gaat het om verschillende gedragingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verzuim om een verzoeker te informeren over de opening van een onderzoek, het doorsturen van stukken zonder dit vast te leggen, een brief sturen naar een verkeerd adres, het niet vastleggen van afwezigheid van een medewerker en typfouten. De rode draad in de klachtbehandeling is dat de burger serieus genomen wordt en dat er intern steeds gekeken wordt wat ervan kan worden geleerd.

Klachten over een onderzoeksbeslissing of een oordeel van de Nationale ombudsman worden niet volgens de interne klachtenregeling behandeld, maar als verzoek om herziening. In beginsel treedt de Nationale ombudsman niet in discussie over de juistheid van een rapport. Alleen als er nieuwe feiten of omstandigheden naar voren worden gebracht die tot een ander oordeel zouden hebben geleid, kan een rapport worden herzien. In andere gevallen wordt van geval tot geval bekeken of er

aanleiding is om een beslissing te herzien. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod:

- de inhoud van de beslissing;
- klachten over het optreden van medewerkers van de Nationale ombudsman bij de behandeling van een zaak (over de procedure of ten aanzien van het contact);
- keuzes bij de wijze van afhandeling van een zaak.

Een (eerste) verzoek om herziening wordt binnen het behandelend team beoordeeld door een andere medewerker dan degene die het dossier in eerste instantie heeft behandeld.

Tabel 17 Verzoeken om herziening

	2005	2006	2007
Toegewezen	6	3	3
Niet toegewezen	117	79	52
Totaal	123	82	55

In 2007 heeft de Nationale ombudsman 55 verzoeken om herziening ontvangen. In de drie toegewezen zaken leidde dit tot een herzien rapport. Hierbij ging het om aanpassing van een (verkeerd) jaartal en een (verkeerd) initiaal van de burger en een verwijdering van een passage uit een rapport, waarin een klachtonderdeel werd besproken waarover de verzoeker op voorhand had aangegeven dat zijn klacht daar geen betrekking op had.

In de meeste gevallen waarbij het verzoek om herziening werd afgewezen, heeft er een gesprek plaatsgevonden met de burger om zijn kant van het verhaal te horen.

BIJLAGEN

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 communicatiemediën 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 privéleven.

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. Couulance

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

Couulance 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: «Gerechtvaardigde 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: INSTRUCTIENORMEN

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 bestuursorgaan 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.

In de tabellen van de ministeries zijn de zelfstandige bestuursorganen niet opgenomen.

Algemene Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Algemene Zaken			
In behandeling per 01/01/2007	1		
Ontvangen in 2007	10		
Te behandelen	11		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 1		
a. interventie		1	
b. terug naar bestuursorgaan		0	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 8		
In behandeling per 01/01/2008	2		

Buitenlandse Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Buitenlandse Zaken			
In behandeling per 01/01/2007	36		
Ontvangen in 2007	218		
Te behandelen	254		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 90		
a. interventie		70	
b. terug naar bestuursorgaan		5	
c. rapport		7	
gegrond			4
deels gegrond			3
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		8	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 151		
In behandeling per 01/01/2008	13		

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Justitie			
In behandeling per 01/01/2007	110		
Ontvangen in 2007	697		
Te behandelen	807		
Wijze van behandeling			
I. in onderzoek	- 220		
a. interventie		141	
b. terug naar bestuursorgaan		15	
c. rapport		49	
gegrond			16
deels gegrond			20
niet gegrond			13
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		15	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 503		
In behandeling per 01/01/2008	84		
Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie¹⁾			
In behandeling per 01/01/2007	81		
Ontvangen in 2007	439		
Te behandelen	520		
Wijze van behandeling			
I. in onderzoek	- 256		
a. interventie		216	
b. terug naar bestuursorgaan		6	
c. rapport		15	
gegrond			14
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		19	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 248		
In behandeling per 01/01/2008	16		

¹⁾ Sinds 22 februari 2007 is er in het kabinet Balkenende IV geen minister meer met deze portefeuille.

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Immigratie- en Naturalisatiedienst			
In behandeling per 01/01/2007	81		
Ontvangen in 2007	570		
Te behandelen	651		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 293		
a. interventie		253	
b. terug naar bestuursorgaan		6	
c. rapport		15	
gegrond			14
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		19	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 316		
In behandeling per 01/01/2008	42		
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen			
In behandeling per 01/01/2007	20		
Ontvangen in 2007	112		
Te behandelen	132		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 29		
a. interventie		11	
b. terug naar bestuursorgaan		5	
c. rapport		8	
gegrond			1
deels gegrond			6
niet gegrond			1
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		5	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 84		
In behandeling per 01/01/2008	19		

Justitie [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Openbaar Ministerie			
In behandeling per 01/01/2007	46		
Ontvangen in 2007	219		
Te behandelen	265		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 71		
a. interventie		33	
b. terug naar bestuursorgaan		6	
c. rapport		22	
gegrond			7
deels gegrond			12
niet gegrond			3
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		10	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 168		
In behandeling per 01/01/2008	26		

Politie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2007	250		
Ontvangen in 2007	918		
Te behandelen	1.168		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 287		
a. interventie		114	
b. terug naar bestuursorgaan		22	
c. rapport		124	
gegrond			23
deels gegrond			72
niet gegrond			27
geen oordeel			2
d. tussentijds beëindigd/opgelost		27	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 785		
In behandeling per 01/01/2008	96		

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties			
In behandeling per 01/01/2007	11		
Ontvangen in 2007	63		
Te behandelen	74		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 15		
a. interventie		8	
b. terug naar bestuursorgaan		3	
c. rapport		2	
gegrond			0
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 52		
In behandeling per 01/01/2008	7		
Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties			
In behandeling per 01/01/2007	6		
Ontvangen in 2007	13		
Te behandelen	19		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 1		
a. interventie		0	
b. terug naar bestuursorgaan		0	
c. rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 18		
In behandeling per 01/01/2008	0		

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
In behandeling per 01/01/2007	3		
Ontvangen in 2007	47		
Te behandelen	50		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 4		
a. interventie		1	
b. terug naar bestuursorgaan		0	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 42		
In behandeling per 01/01/2008	4		
Informatie Beheer Groep			
In behandeling per 01/01/2007	13		
Ontvangen in 2007	275		
Te behandelen	288		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 50		
a. interventie		39	
b. terug naar bestuursorgaan		7	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		4	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 215		
In behandeling per 01/01/2008	23		

Financiën

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Financiën			
In behandeling per 01/01/2007	388		
Ontvangen in 2007	3.419		
Te behandelen	3.807		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 1.617		
a. interventie		1.477	
b. terug naar bestuursorgaan		62	
c. rapport		31	
gegrond			15
deels gegrond			9
niet gegrond			7
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		47	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 1.897		
In behandeling per 01/01/2008	293		
Belastingdienst			
In behandeling per 01/01/2007	361		
Ontvangen in 2007	3.283		
Te behandelen	3.644		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 1.598		
a. interventie		1.472	
b. terug naar bestuursorgaan		60	
c. rapport		25	
gegrond			12
deels gegrond			7
niet gegrond			6
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		41	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 1.769		
In behandeling per 01/01/2008	277		

Defensie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Defensie			
In behandeling per 01/01/2007	17		
Ontvangen in 2007	71		
Te behandelen	88		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 20		
a. interventie		5	
b. terug naar bestuursorgaan		6	
c. rapport		7	
gegrond			4
deels gegrond			3
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 52		
In behandeling per 01/01/2008	16		

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer			
In behandeling per 01/01/2007	60		
Ontvangen in 2007	197		
Te behandelen	257		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 143		
a. interventie		133	
b. terug naar bestuursorgaan		1	
c. rapport		3	
gegrond			3
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		6	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 99		
In behandeling per 01/01/2008	15		

Verkeer en Waterstaat

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Verkeer en Waterstaat			
In behandeling per 01/01/2007	12		
Ontvangen in 2007	62		
Te behandelen	74		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 13		
a. interventie		8	
b. terug naar bestuursorgaan		2	
c. rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 47		
In behandeling per 01/01/2008	14		

Economische Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Economische Zaken			
In behandeling per 01/01/2007	2		
Ontvangen in 2007	14		
Te behandelen	16		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 4		
a. interventie		3	
b. terug naar bestuursorgaan		1	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 12		
In behandeling per 01/01/2008	0		

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit			
In behandeling per 01/01/2007	12		
Ontvangen in 2007	35		
Te behandelen	47		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 12		
a. interventie		5	
b. terug naar bestuursorgaan		3	
c. rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 26		
In behandeling per 01/01/2008	9		

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			
In behandeling per 01/01/2007	8		
Ontvangen in 2007	50		
Te behandelen	58		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 10		
a. interventie		1	
b. terug naar bestuursorgaan		4	
c. rapport		3	
gegrond			1
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 42		
In behandeling per 01/01/2008	6		
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen			
In behandeling per 01/01/2007	179		
Ontvangen in 2007	1.303		
Te behandelen	1.482		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 506		
a. interventie		393	
b. terug naar bestuursorgaan		36	
c. rapport		26	
gegrond			20
deels gegrond			5
niet gegrond			1
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		51	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 771		
In behandeling per 01/01/2008	205		

Sociale Zaken en Werkgelegenheid [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Sociale Verzekeringsbank			
In behandeling per 01/01/2007	19		
Ontvangen in 2007	247		
Te behandelen	266		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 33		
a. interventie		22	
b. terug naar bestuursorgaan		6	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		5	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 211		
In behandeling per 01/01/2008	22		
Centrale organisatie Werk en Inkomen			
In behandeling per 01/01/2007	18		
Ontvangen in 2007	128		
Te behandelen	146		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 18		
a. interventie		4	
b. terug naar bestuursorgaan		5	
c. rapport		7	
gegrond			6
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 116		
In behandeling per 01/01/2008	12		

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport			
In behandeling per 01/01/2007	13		
Ontvangen in 2007	87		
Te behandelen	100		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 18		
a. interventie		11	
b. terug naar bestuursorgaan		3	
c. rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 69		
In behandeling per 01/01/2008	13		
Minister voor Jeugd en Gezin			
In behandeling per 01/01/2007	0		
Ontvangen in 2007	1		
Te behandelen	1		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	0		
a. interventie		0	
b. terug naar bestuursorgaan		0	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 1		
In behandeling per 01/01/2008	0		

Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2007	2		
Ontvangen in 2007	9		
Te behandelen	11		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 1		
a. interventie		1	
b. terug naar bestuursorgaan		0	
c. rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 7		
In behandeling per 01/01/2008	3		

Waterschappen

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2007	19		
Ontvangen in 2007	140		
Te behandelen	159		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 30		
a. interventie		15	
b. terug naar bestuursorgaan		11	
c. rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 117		
In behandeling per 01/01/2008	12		

Gemeenten

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2007	185		
Ontvangen in 2007	1.431		
Te behandelen	1.616		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 267		
a. interventie		69	
b. terug naar bestuursorgaan		142	
c. rapport		35	
gegrond			23
deels gegrond			7
niet gegrond			4
geen oordeel			1
d. tussentijds beëindigd/opgelost		21	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 1.124		
In behandeling per 01/01/2008	225		

Provincies

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2007	6		
Ontvangen in 2007	59		
Te behandelen	65		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 9		
a. interventie		1	
b. terug naar bestuursorgaan		6	
c. rapport		1	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 49		
In behandeling per 01/01/2008	7		

Gemeenschappelijke regelingen

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2007	9		
Ontvangen in 2007	76		
Te behandelen	85		
Wijze van behandeling			
1. in onderzoek	- 10		
a. interventie		4	
b. terug naar bestuursorgaan		4	
c. rapport		1	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
d. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
2. niet in onderzoek (doorverwijzing, advies)	- 64		
In behandeling per 01/01/2008	11		

Alex Brenninkmeijer: 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);
- hoofdredacteur Handboek mediation (Sdu Uitgevers, redactie-vergoeding);
- voorzitter redactie Mediationreeks (Sdu Uitgevers, redactie-vergoeding);
- voorzitter redactie Tijdschrift voor Conflicthantering (NMI, redactie-vergoeding);
- voorzitter redactie Kennisreeks NMI (NMI, redactievergoeding);
- voorzitter Vereniging voor Klachtrecht;
- bestuurslid Kirchheinerstichting voor Ombudsman en Democratie.

Frank van Dooren: substituut Nationale ombudsman

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

- raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Den Haag (vacatiegeld);
- rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Rotterdam (vacatiegeld);
- lid van het curatorium van de beroepsopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten (vacatiegeld).

Addie Stehouwer: substituut Nationale ombudsman

Mevrouw mr. A. Stehouwer bekleedt de volgende nevenfuncties:

- secundus juridisch adviseur van de Algemene Classicale Vergadering (ACV) Utrecht van de Protestantse Kerk in Nederland;
- vertrouwenspersoon scholengemeenschap De Heemlanden te Houten;
- rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Den Haag (vacatiegeld).