

Vergaderjaar 2012–2013

**33 539**

**Verslag van de Nationale ombudsman over 2012**

**Nr. 2**

## **VERSLAG**

Inhoudsopgave

	Pag.
<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>1 MIJN ONBEGRIPELIJKE OVERHEID</b>	<b>5</b>
1.1 Burger en overheid	5
1.2 Diplomabureaucratie	7
1.3 Economische crisis	9
1.4 Waar lopen burgers tegenaan?	10
1.5 Bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen	11
1.6 Bureaucratie	12
1.7 Complexiteit van wetgeving en systemen	13
1.8 Gebrek aan inlevingsvermogen	14
1.9 Financiële problemen	16
1.10 Vertrouwen	18
1.11 Dwang en drang	20
1.12 Gelijkheid als uitgangspunt	21
1.13 Oplossingen	23
1.14 Aanbevelingen	24
<b>2 BEHOORLIJK OVERHEIDSOPTREDEN?</b>	<b>26</b>
2.1 Open en duidelijk	27
2.2 Respectvol	29
2.3 Betrokken en oplossingsgericht	32
2.4 Eerlijk en betrouwbaar	35
<b>3 WERK IN CIJFERS</b>	<b>39</b>
3.1 Klachten en contacten	39
3.2 Ontvangen klachten per beleidsterrein	41
3.3 Behandeling van klachten	42
3.4 Onderwerp van klachten	43

3.5	Aanbevelingen	44
3.6	Doorlooptijden	45
3.7	Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman	45
<b>4</b>	<b>BEDRIJFSVOERING</b>	<b>47</b>
4.1	Missie en visie	47
4.2	Financiën	49
4.3	Personeel	49
4.3.1	Substituten	49
4.3.2	Formatie en bezetting	50
4.3.3	In- en uitstroom	50
4.3.4	Bezetting vrouwen/mannen	50
4.3.5	Ziekteverzuim	51
4.3.6	Bezetting loonschalen (m/v)	51

## VOORWOORD

Dit verslag van de Nationale ombudsman gaat over «mijn onbegrijpelijke overheid». De complexiteit van de overheid maakt het voor de burger, zeker voor de laagopgeleide, lastig om onze bureaucratie te begrijpen en ermee om te kunnen gaan. Maar zelfs hoger opgeleide burgers en ambtenaren zelf hebben moeite om de overheid te begrijpen. Dit knelt, zeker in tijden van bezuinigingen en economische crisis waarin het beroep van de burger op de overheid toeneemt.

Voor het visiedeel van dit jaarverslag (hoofdstuk 1) hebben we ook gebruikgemaakt van de ervaringen van «frontlijnwerkers», professionals die voor hun cliënten veel contacten hebben met overheidsorganisaties en hun vertegenwoordigers. Daarbij ging het onder andere om advocaten en belastingadviseurs, sociaal raadslieden, medewerkers van het Juridisch Loket, van Humanitas, van maatschappelijk werk en leden van de Sociale Alliantie tegen de armoede. Bijna 2.000 intermediairs vanuit het hele land hebben meegewerkt aan een enquête over problemen waar de burger in zijn contact met de overheid tegenaan loopt. Ook zijn er naar aanleiding van de enquête twee rondetafelgesprekken gevoerd. De resultaten geven een helder beeld: 67% van de ondervraagde intermediairs geeft aan dat de belangrijkste bron van problemen voor hun cliënten te maken heeft met werk en inkomen. En dat deze problemen volgens 82% van hen in de afgelopen twee jaar zijn toegenomen. De behoefte van burgers in crisistijd aan financiële ondersteuning is merkbaar toegenomen. Op de vraag of de bezuinigingen van invloed zijn op de kwaliteit van de dienstverlening, gaf 77% aan dat die kwaliteit bij de overheid is afgenomen. Dit zijn zorgwekkende cijfers.

Wat zijn de belangrijkste oorzaken van deze problemen? Complexiteit is, naast bureaucratie en onvoldoende inlevingsvermogen, de belangrijkste oorzaak van de spanning tussen de overheid – als systeem – en de leefwereld van de burger. Wet- en regelgeving zijn complex en daarbij verandert wetgeving steeds. De overheidssystemen zijn zelf ook complex en regelmatig zijn meerdere overheidsorganisaties tegelijk betrokken bij één onderwerp dat de burger raakt. Vaak zijn het slechts specialisten op een bepaald onderwerp die precies weten hoe het beleid in elkaar zit en in de praktijk moet worden toegepast. Op de levensdomeinen als wonen, werken en familielevens, waar bijna alle burgers wel mee te maken hebben, is een aantal complexen van wet- en regelgeving van toepassing dat slechts door een groep experts goed begrepen wordt. In dit jaarverslag laat ik vanuit het ombudsperspectief zien op welke wijze de overheid, ook in tijden van bezuinigingen en economische crisis, hierin kan verbeteren.

Het jaar 2012 begon bij de Nationale ombudsman met een ongekend sterke stijging van het aantal klachten van meer dan 25%. Op jaarbasis gaat het uiteindelijk om een stijging van bijna 10%. Door deze sterke stijging is afgezien van een mediacampagne. De stijging van de klachten kan voor een belangrijk deel verklaard worden door de recessie c.q. de financiële situatie waarin burgers verkeren. Zo was er een toename van het aantal klachten over de Belastingdienst Toeslagen van 31% en uit de enquête blijkt dat de problematiek rond toeslagen een belangrijke reden voor financiële problemen is. Maar ook instanties die te maken hebben met uitkeringen zoals het UWV, of instanties die te maken hebben met het invorderen van boetes zoals het CJIB, kenden een flinke stijging in het aantal klachten.

Naast de behandeling van individuele klachten hebben we voor groepen mensen ook meer structureel iets kunnen betekenen. Het behandelen van klachten alleen is immers geen doel op zich. Het voorkomen ervan is zeker zo belangrijk. Vaker voorkomende problemen hebben we geanalyseerd en we hebben gezocht naar de structurele oorzaken, zoals voor problemen bij schuldhelpverlening binnen gemeenten. Voor overheden heb ik spelregels opgesteld over het verstandig invorderen van schulden, met oog voor maatschappelijke kosten.

Ook binnen mijn eigen organisatie proberen wij behoorlijke dienstverlening altijd te verbeteren. In 2012 zijn we steeds meer overgegaan tot «Direct aanpakken» waarbij mijn onderzoekers zoveel mogelijk het probleem van de burger direct aan de telefoon proberen op te lossen. Deze aanpak is informeel en oplossingsgericht. In iedere fase van de klachtbehandeling is het persoonlijk contact erop gericht om te achterhalen waar het de verzoeker werkelijk om te doen is. We betrekken de burger actief bij de behandeling van zijn klacht en proberen zo veel mogelijk de burger zelf zijn klachten te laten oplossen.

Ook dit jaar hebben we gekozen voor een beknopt papieren jaarverslag. Uitgebreidere informatie over het jaar 2012 en een analyse van de problemen waar burgers tegenaan lopen is op onze website [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl) opgenomen. U vindt daar cijfers over het aantal klachten per bestuursorgaan. Ook zijn de jaarbrieven aan de verschillende bestuursorganen daar te vinden. Dit jaarverslag eindigt met een aantal concrete aanbevelingen die ik persoonlijk aan de Tweede Kamer zal komen doen. De kabinetsreactie die daarop zal volgen, komt vervolgens plenair in de Tweede Kamer aan de orde.

Ik hoop dat in deze voor burgers economisch moeilijke tijd de overheid erin slaagt om wat begrijpelijker te worden. Het gaat er immers om dat de burger iets aan de overheid heeft. Hij moet zich verzekerd weten dat de overheid er voor hem is en niet omgekeerd.

De Nationale ombudsman,  
A.F.M. Brenninkmeijer

## 1 MIJN ONBEGRIJPELIJKE OVERHEID

*Een ondernemer met klusbedrijf komt in de schulden omdat een grote opdrachtgever failliet gaat. Hij krijgt huwelijksproblemen en uiteindelijk een burn-out. Zijn boekhouder staakt zijn administratie wegens niet betalen van de rekening. De ondernemer heeft op zijn terrein een oude auto staan die niet meer kan rijden. Hij vraagt steeds schorsing van de wegenbelasting aan maar door zijn persoonlijke omstandigheden heeft hij dat één keer nagelaten. Inmiddels heeft hij voor drie kwartalen aanslagen wegenbelasting van € 380. De deurwaarder weigerde een betalingsregeling en inclusief de boetes wegens niet betalen is het bedrag opgelopen tot € 3.456. Zijn rijbewijs is ingevorderd, het buiten gebruik stellen van zijn auto en gijzeling dreigt. Het CJIB weigert om de vordering terug te brengen tot het oorspronkelijke bedrag van € 1.140 en een betalingsregeling is niet mogelijk. Zijn nieuwe boekhouder is ten einde raad.*

Kan de overheid iets doen om de spanning met burgers te verminderen? Kan de overheid ervoor zorgen dat er een betere verbinding ontstaat tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers? Om oplossingen voor deze spanning te vinden, is het noodzakelijk te weten waar burgers – zowel lager als hoger opgeleid – in hun contacten met de overheid zoal tegenaan lopen. Deze vraag staat centraal in het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman. Bovendien heeft de Nationale ombudsman deze vraag via een enquête gericht aan mensen uit de praktijk gesteld: advocaten, sociaal raadslieden, belastingadviseurs, medewerkers van Humanitas en van het Juridisch Loket en een grote groep andere intermediairs.<sup>1</sup> Dit jaarverslag van de Nationale ombudsman is mede gebaseerd op het onderzoek onder deze «frontlijnwerkers». Frontlijnwerkers hebben voor hun cliënten veel contact met overheidsorganisaties en hun vertegenwoordigers. 1.986 frontlijnwerkers hebben aan ons onderzoek deelgenomen en dat is een opmerkelijk groot aantal. Vanuit mijn verantwoordelijkheid als Nationale ombudsman heb ik zelf twee rondetafelgesprekken gevoerd met een aantal frontlijnwerkers. Daarbij viel in de eerste plaats op dat «het tegen de overheid aanlopen» een rode draad in hun werk vormt en dat er een flinke verontwaardiging leeft tegen de overheid.

Die rode draad in hun reacties is dat de regelgeving niet meer valt uit te leggen, niet aan ondernemers en zeker niet aan burgers. Zelfs niet door intermediairs als belastingadviseurs en advocaten die hun klanten nu moeten zeggen dat ze het maar moeten aannemen. Een advocaat adviseerde: «Er zou een schoonmaakkdienst door alle wetgeving heen moeten.» Dit zijn voor de Nationale ombudsman niet zomaar uitspraken uit een onderzoek maar ze onderstrepen precies wat wij door het jaar heen aan klachten ontvangen. Als Nationale ombudsman hebben we al veel bereikt maar zijn we helaas nog heel hard nodig. Dat is een dubbel gevoel en het maakt ons extra strijdbaar voor de burgers in Nederland.

### 1.1 Burger en overheid

Tussen de overheid en burgers bestaat een voortdurende spanning waarvan de betekenis door de overheid vaak miskend wordt. Deze spanning wordt veroorzaakt doordat de overheid voor een belangrijk deel

<sup>1</sup> Daarbij is enerzijds geput uit het eigen bestand aan intermediairs die eerder een zaak bij de Nationale ombudsman hadden aangekaart en anderzijds is de enquête uitgezet in kringen van Humanitas, Juridisch Loket, sociaal raadslieden en de Sociale Alliantie.

van andere waarden uitgaat dan burgers. Voor de overheid staan «systeemwaarden» voorop, terwijl voor burgers menselijke waarden vaak zwaarder wegen. De overheid, die is opgebouwd uit talloze organisaties, streeft ernaar om in al haar onderdelen haar taken binnen de wettelijke en financiële kaders efficiënt uit te voeren. Rechtmatig, financieel verantwoord en efficiënt zijn kernwaarden voor de overheid. Voor de overheid vormt een laat antwoord op een verzoek van een burger bijvoorbeeld een managementprobleem; een probleem van een niet-optimaal werkende bureaucratie. En welke bureaucratie werkt zonder fouten?

*Vanuit het Juridisch Loket kregen we het volgende signaal:<sup>2</sup> «Ik noem het CAK met name om de trage behandeling van zaken, de vele fouten die er worden gemaakt en het steeds wisselen van contactpersonen in een zaak. Bij het UWV is het vaak zo dat mensen daar geen informatie kunnen krijgen over waarmee zij te maken krijgen, bijvoorbeeld informatie over een bepaalde uitkering. Het is een beetje standaard dat men klanten doorstuurt naar het Juridisch Loket terwijl een uitvoerende instantie toch ook zelf zou moeten kunnen adviseren en/of informatie verstrekken.»*

*Een sociaal raadsman meldde: «De kwijscheldingsprocedure bij de gemeentelijke belastingen werkt te ingewikkeld en te traag. Het blijft een papierwinkel. Terwijl mensen recht hebben op kwijschelding, krijgen ze op een gegeven moment te maken met dwangbevelen omdat ze niet of niet op de juiste wijze kwijschelding hebben aangevraagd.»*

Voor burgers vormt een laat antwoord een bron van zorg, van ergernis en uiteindelijk een teken van onachtzaamheid van de kant van de overheid. Zo klaagt een advocaat dat bij het Openbaar Ministerie de communicatie traag is en vaak onduidelijk is wie welke zaak behandelt. Iemand van Humanitas meldt: «Lakse medewerking of het plagerig toepassen van bezwaartermijnen? Vooral het UWV is hier een ster in. Voorbeeld: uitspraak op bezwaar weigering Wajong. Hierop volgt met gemak uitstel van de uitspraak met zes weken, terwijl iemand met een beperking en een bescheiden inkomen met smart zit te wachten op Wajong om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen.» Een medewerker van het Juridisch Loket voegt hieraan toe dat slecht wordt geluisterd naar burgers, er te weinig tijd is voor hun verhaal waardoor vaak een zeer formele opstelling gekozen wordt en men te strikt vasthoudt aan de regels. Instanties zijn lastig te bereiken en telefonische afspraken worden regelmatig niet nagekomen of niet opgenomen in het dossier. Klanten begrijpen vaak niet wat er aan de hand is en hoe de procedure verder gaat. Ook bij Humanitas is de ervaring dat medewerkers bij de overheid niet van elkaar weten wat ze doen en dus geen oplossing kunnen bieden. Gevolg is dat de cliënt in de financiële problemen komt. De spanning tussen mens en systeem is een kernthema voor de Nationale ombudsman. Deze spanning heeft meerdere oorzaken:

- De overheid heeft voor het uitvoeren van haar taken de medewerking van de burger nodig, maar deze snapt op zijn beurt niet waarom, waardoor zij elkaar vaak moeilijk kunnen vinden.

<sup>2</sup> De citaten zijn afkomstig uit de enquête die in dit jaarverslag is verwerkt. Zij zijn taalkundig en zo nodig redactioneel bewerkt, zonder wijziging van de inhoud van de reactie van de betrokken respondent. De citaten zijn van individuele medewerkers van de betreffende organisaties zoals het Juridisch Loket en staan niet voor standpunten van die organisaties.

- De papieren werkelijkheid van wetten en regels verhoudt zich moeilijk tot de werkelijkheid van de uitvoering.
- De overheid maakt gebruik van systemen die moeilijk passen bij de grote verscheidenheid van individuele burgers.

## 1.2 Diplomabureaucratie

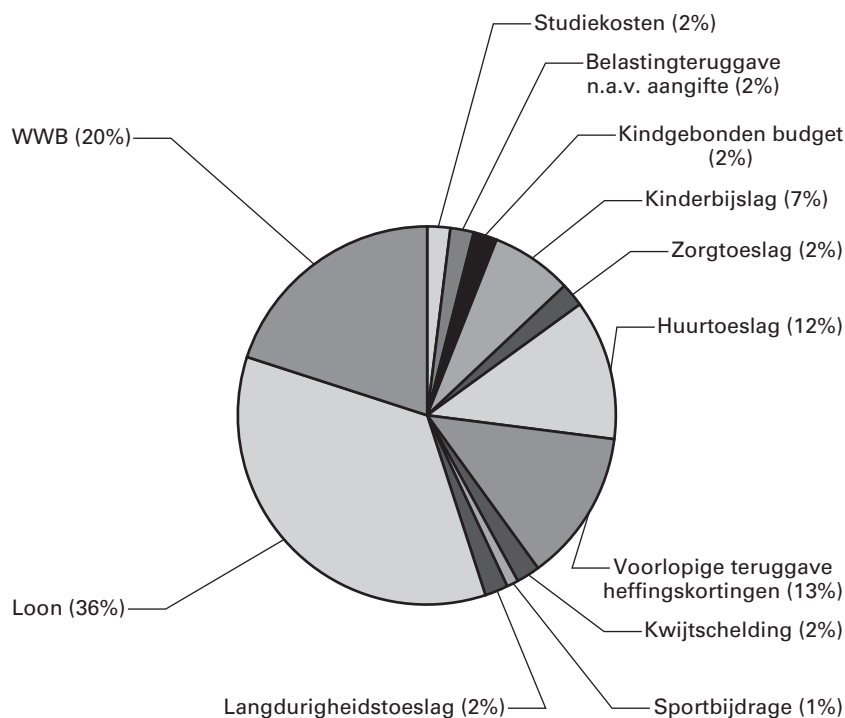
Het beeld dat uit de antwoorden uit de dagelijkse praktijk naar voren komt, is zo nu en dan pijnlijk. Op zich zijn het geen opzienbarende fouten van deze overheidsorganisaties, die het soms tot voorpaginanieuws schoppen, maar zij illustreren wel hoe de spanning tussen overheid en burger ontstaat en eventueel escaleert. Hoger opgeleide burgers begrijpen die spanning tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen beter en kunnen traagheid of het langs elkaar heen werken eventueel relativeren, hoewel de ergernis blijft. Naast de diplomademocratie<sup>3</sup> is er in mijn visie ook sprake van een diplomabureaucratie: om onze bureaucratie te begrijpen en ermee om te kunnen gaan, is vanwege de complexiteit van onze overheid een flink opleidingsniveau vereist. Lager opgeleide burgers begrijpen bij haperende contacten met de overheid vaak niet wat er mis is of wat ze mis hebben gedaan. Vaak berusten ze in de situatie. Voorbeeld: een vrouw die alleen van AOW leeft, had van gemeentewege een stadspas omdat zij op het minimum zat en genoot zo korting op een aantal voorzieningen. De gemeente stuurt haar op een dag een brief met het bericht dat deze stadspas voor haar vervalt. De vrouw denkt dat het komt omdat ze toch nog € 2.000 heeft weten te sparen voor onvoorziene uitgaven en daarom niet meer aan de voorwaarden voldoet voor de stadspas. Ze voelt zich voor haar spaarzaamheid gestraft en schikt zich met een verongelijkt gevoel in haar lot. Bij navraag blijkt ze een standaardbrief te hebben ontvangen die de gemeente stuurde aan alle stadspashouders. De gemeente ging ervan uit dat degene die toch recht heeft zich alsnog zou melden. Deze spaarzame AOW'er zou dat echter niet uit zichzelf hebben gedaan. Een medewerker van het Juridisch Loket zegt hierover dat instanties vaak niet op het niveau van de klant communiceren, waardoor er extra uitleg nodig is. «Vaak moet een wirwar van formulieren en stukken worden ingeleverd. Daarnaast is de taal in beschikkingen te juridisch.» Een hulpverlener stelt: «Overheidscommunicatie is in veel te moeilijke taal geschreven. De gemiddelde Nederlander verdwaalt vaak al in ambtelijke zinnen. (...) Zelfs als academicus moet ik soms brieven tweemaal lezen om te snappen wat er staat.»

Zo beschouwd hebben mensen met een lagere opleiding en zij met een lager IQ (nog) meer moeite met de overheid in al haar onderdelen. Dat is problematisch, omdat juist lager opgeleiden en mensen met een lager IQ meer afhankelijk zijn van de overheid. Maar in feite is iedereen afhankelijk van overheidsvoorzieningen en zelfs academici struikelen gemakkelijk over de complexiteit ervan. Zij kunnen er echter beter mee omgaan, ze relativeren of weten hoe in verweer te gaan.

Het is lastig om de groepen te benoemen die de meeste moeite hebben. Hier is gekozen voor het naast elkaar noemen van mensen met een lage opleiding en mensen met een laag IQ, zonder de aanname dat deze groepen samenvallen. Zeker is dat mensen die maatschappelijk niet gemakkelijk meekomen vaak in het onderwijs een achterstand hebben en een laag IQ kán daarbij een rol spelen.

<sup>3</sup> M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.

**Figuur 1 Voorbeeld inkomstenbronnen van alleenstaande ouder**



Het inkomen van een alleenstaande ouder (twee kinderen, van 9 en 16 jaar) met een deeltijdbaan en een aanvullende bijstandsuitkering (WWB) met een huurwoning kan er als volgt uitzien (zie ook figuur 1): loon; WWB; voorlopige teruggave heffingskortingen; huurtoeslag; zorgtoeslag; kinderbijslag; kindgebonden budget; belastingteruggave naar aanleiding van aangifte; studiekosten; kwijtschelding; sportbijdrage en langdurigheidstoeslag. De alleenstaande ouder ontvangt twaalf inkomenselementen, afkomstig van acht instanties, achttien (digitale) formulieren en tachtig betalingen per jaar. De administratieve lasten voor iemand met een minimuminkomen zijn enorm.<sup>4</sup> Een medewerker van het Juridisch Loket noemt als oorzaak voor de toename van het beroep op sociale voorzieningen: hoge werkloosheid, multiproblemen en toename van de schuldenproblematiek. «De problemen lijken elkaar in stand te houden dan wel te versterken.» Iemand van Humanitas vertelt: «Aanvraag voor schuldhulpverlening duurt minimaal vijf maanden. Voordat de stabilisatieovereenkomst is getekend, blijven de boetes van het CJIB (via verhogingen) maar oplopen met inname rijbewijs als laatste sanctie. De boetes en verhogingen kan men niet betalen (men gaat niet voor niets de schuldsanering in) en daardoor raakt men ook nog eens het rijbewijs kwijt en zo krijgt men weer problemen met werk en vervoer.» Een medewerker van het Juridisch Loket stelt: «Bij de Sociale Dienst heb ik het idee dat zij het erg druk hebben en vanwege bezuinigingen nog strenger omgaan met de aanvragen. Deze combinatie maakt dat vaak voorbijgegaan wordt aan hetgeen de klant te melden heeft, en naar mijn mening soms te snel beslissingen genomen worden (afwijzingen vooral) zonder naar de concrete situatie van de klant te kijken.» Mensen met een lagere opleiding, met een lager IQ, spreken vaak niet de juiste taal en daardoor worden ze vaak minder serieus genomen, hoewel ze wel iets te melden kunnen hebben wat van belang is voor de juiste toepassing van de wetgeving.

<sup>4</sup> Verslag 2010–2011 Sociaal raadslieden, gemeente Nijmegen, augustus 2012.



*Een belastingadviseur deelt met ons: «Wat mij nu heel erg zorgen baart, is dat regelgeving zo langzamerhand steeds meer een doel op zichzelf lijkt te zijn geworden. Ik zie dat ook Kamerleden – zelfs fractiespecialisten – het niet meer bijhouden. Daar ben ik wel van geschrokken. Ik vraag me soms wel eens af of we een democratie hebben of dat het voor de sier is.»*

*Een andere belastingadviseur meldt: «Ik zie dat de Raad van State soms met heel zinnige suggesties komt aan regering en parlement. Soms geven ze aan dat de wet niet zal werken. De memorie van toelichting komt vervolgens met kulredeneringen – ik word nu bijna emotioneel – waarbij alles van tafel wordt geveegd. Er wordt simpelweg niet naar geluisterd.»*

*Een andere frontlijnwerker voegt toe: «Je moet een politicus hebben die durft te zeggen dat het heel sympathiek is wat wordt voorgesteld, maar om verschillende redenen niet uitvoerbaar is en zegt dat we het gewoon niet gaan doen.»*

*Een sociaal-raadsman weet: «Buiten de openbaarheid wordt er best gestreden over de uitvoerbaarheid. Maar de laatste stap van een uitvoeringsorganisatie van «dit doen we gewoonweg niet», die wordt nooit gezet. (...) Ze durven niet te zeggen «sorry, maar we voeren het gewoon niet uit.»*

### **1.3 Economische crisis**

De economische crisis leidt tot bezuinigingen op overheidsvoorzieningen maar ook op de uitvoering zelf. Dat betekent dat de tijd die de overheid in al haar geledingen heeft voor contacten met burgers nog meer beperkt is en dat deze contacten voor een belangrijk deel digitaal via portals van de overheid moeten verlopen. Voorbeelden daarvan zijn werk.nl en werkm@p die het UWV heeft ingericht voor de uitvoering van de Werkloosheidswet. De mate van intelligentie en opleidingsniveau van burgers bepaalt (deels) in hoeverre ze afhankelijk zijn van de overheid en dit heeft óók directe invloed op de mate waarin ze kunnen voldoen aan de eisen die de bureaucratie stelt aan bijvoorbeeld informatieverplichtingen via formulieren en portals. Veel mensen die redelijk opgeleid zijn en over een redelijke intelligentie beschikken, weten hun weg bij de overheid wel te vinden en kunnen redelijk omgaan met bureaucratistische problemen. De eerlijkheid gebiedt te erkennen dat een groot deel van de burgers dat uit zichzelf een klacht bij de Nationale ombudsman brengt ook beter opgeleid is. Het is een dagelijkse ervaring van de Nationale ombudsman dat lager opgeleiden het vaker laten afweten als het gaat om het opkomen voor hun rechten en belangen. Het zijn vaak intermediairs zoals sociaal raadslieden, advocaten en maatschappelijk werkers die namens hen klachten indienen. Ook structureel onderzoek naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening draagt ertoe bij dat beter zichtbaar wordt waar mensen tegenaan lopen die minder gemakkelijk omgaan met de bureaucratie. De economische crisis zorgt er daarnaast voor dat de burger zelf minder financiële buffer heeft en daardoor dus sneller en vaker bij de overheid aan de bel trekt. Het gaat niet alleen om de lagere inkomens, maar ook middengroepen en bijvoorbeeld zzp'ers die meer en meer in de problemen komen. Dat in combinatie met bezuinigingen bij de overheid zelf leidt tot extra problemen in situaties met financiële spoed. De toename van klachten afgelopen jaar wordt voor twee derde veroorzaakt door financiële problemen.

*Een belastingadviseur vertelt: «Een ondernemer heeft negen bestelbusjes waar zijn schilders in rijden. Dat heeft hij allemaal prima fiscaal afgekaart, geen probleem. Hij heeft een eigen auto, met een fiscale bijtelling, wederom geen probleem. Nu heeft hij op zijn terrein van de bv twee twintig jaar oude auto's staan. Die gebruikt hij heel af en toe als zijn bestelbusjes niet meer beschikbaar zijn om bijvoorbeeld een bus verf te halen.*

*Dan komt er een loonbelastingcontroleur langs en die zegt: «Die twee auto's zijn niet bijgeteld. Ik ga u voor vijf jaar navorderen en dat kost u zestigduizend euro. Oh, en daar komt nog 50% boete bij, dat is dus negentigduizend euro.» Voor twee stokoude auto's, die aantoonbaar niet meer dan vijfduizend kilometer per jaar hebben gereden. Terwijl verder alles oké is. Dan vind ik dat je als overheid echt te ver gaat. (...) Er vindt richting ondernemers intimidatiegedrag plaats. De overheid speculeert ermee dat procederen duur, langdurig en onzeker is. Ondernemers hebben geen zin in gezeur, dus ze betalen maar.»*

#### **1.4 Waar lopen burgers tegenaan?**

Volgens de frontlijnwerkers die bij ons onderzoek betrokken waren, hebben de burgers vooral problemen op het gebied van werk en inkomen (67%), gezondheid en zorg (13%) en familie en gezin (5%). Het overgrote deel (82%) ziet deze problemen de afgelopen twee jaar toenemen, terwijl slechts een kleine minderheid (16%) de problemen gelijk ziet blijven. Vrijwel niemand ziet een afname van de problemen. Dit ligt in steden niet anders dan in het landelijk gebied. De meeste problemen worden ervaren met de Belastingdienst (Toeslagen) (28%), de Gemeentelijke Sociale Diensten (24%) en het UWV (12%).

Het is ook de ervaring van de frontlijnwerkers dat de behoefte aan financiële ondersteuning door de overheid is toegenomen, 85% onderkent dit, 12% stelt dat die behoefte is gelijk gebleven. De bezuinigingen van de overheid hebben volgens deze professionals ook veel invloed op de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Als gevolg van de bezuinigingen is die kwaliteit drastisch afgenomen (77%), terwijl een minderheid de dienstverlening gelijk gebleven vindt (19%). In het algemeen vinden de professionals de kwaliteit van de dienstverlening ook los van de bezuinigingen afgenomen (69%), een deel vindt dat de dienstverlening is gelijk gebleven (27%) en een kleine minderheid zegt dat deze is toegenomen (13%).

De overheid kiest steeds vaker voor digitale dienstverlening. Volgens het overgrote deel van de ondervraagde professionals hebben burgers daar (veel) moeite mee (85%), terwijl een minderheid meent dat burgers er weinig of geen moeite mee hebben (15%). Heeft de overheid voldoende ondernomen om burgers die problemen hebben met de digitale dienstverlening op een andere manier van dienst te zijn? Een ruime meerderheid van de respondenten vindt deze inspanningen (zeer) onvoldoende (63%), terwijl 33% neutraal is en slechts 4% vindt dat de overheid wel voldoende heeft gedaan.

De uitkomsten van de enquête zijn duidelijk: burgers hebben in deze crisistijd de meeste problemen met werk en inkomen en daarom is de behoefte aan financiële ondersteuning toegenomen. De kwaliteit van de dienstverlening is afgenomen en daardoor is ook de dienstverlening aan

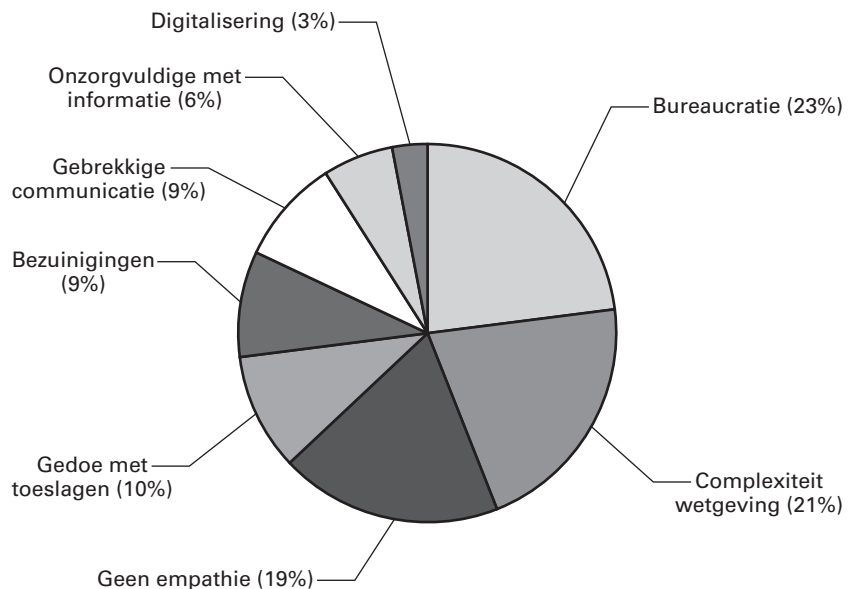
burgers teruggelopen. Veel burgers hebben moeite met digitale dienstverlening en de overheid doet onvoldoende om hen andere mogelijkheden te bieden. Het feit dat de enquête is uitgezet onder frontlijnwerkers die vooral met minder zelfredzame burgers te maken hebben, kleurt dit beeld natuurlijk wel. Hoger opgeleiden zullen bijvoorbeeld minder problemen hebben met digitale dienstverlening, als die tenminste goed werkt. Over het slecht functioneren van werk.nl van het UWV krijgen wij klachten vanuit alle lagen van de bevolking.

De enquête bood ook de mogelijkheid om in eigen woorden te beschrijven waar burgers tegenaan lopen. De animo om dat te doen was groot: ruim 1.300 reacties geven een beeld van de problemen die in de dagelijkse omgang met de overheid spelen. Deze antwoorden zijn gecodeerd aan de hand van een lijst met door de professionals zelf aangegeven oorzaken van de problemen. Die codering leidde uiteindelijk tot een rangorde van acht oorzaken die volgens de frontlijnwerkers ten grondslag liggen aan de problemen van de burgers. Daarover gaat de volgende paragraaf.

### 1.5 Bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen

Bij de oorzaken van de problemen van burgers staat bovenaan een slecht werkende bureaucratie (met onvoldoende deskundigheid en slechte bereikbaarheid) (23%), gevolgd door complexiteit van de overheidssystemen, van de wetgeving en de veelvuldige verandering van wetgeving (21%). Op de derde plaats werd de overheid en haar ambtenaren gebrek aan inlevingsvermogen, het niet bieden van maatwerk en het ontbreken van persoonlijk contact verweten (19%). De overige kleine 40% van de oorzaken betreffen de bezuinigingen (9%), gebrekkige communicatie (9%), onzorgvuldigheid met informatie (6%) en digitalisering (3%). Digitalisering vormt vaak deel van een ander probleem (bijvoorbeeld complexiteit of bureaucratie) en wordt daarom relatief weinig afzonderlijk genoemd. Toeslagen van de Belastingdienst vormt een afzonderlijk probleem (10%).

**Figuur 2 Top acht oorzaken van problemen van burgers met overheid**



Hierna volgt een analyse van de drie meest belangrijke onderwerpen: bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen.

## 1.6 Bureaucratie

Bureaucratie, onvoldoende deskundigheid en slechte bereikbaarheid vormen de belangrijkste oorzaken voor de problemen in contacten van burgers met de verschillende onderdelen van de overheid. Een goed werkende bureaucratie is prettig om mee te werken, maar een slecht werkende bureaucratie is een bron van ergernis en vormt ook een soms onoverkomelijke hindernis om gebruik te maken van de diensten die de overheid aanbiedt. Veel mensen hebben wel eigen ervaringen met «bureaucratie» en kunnen zich een beeld vormen van waar mensen tegenaan lopen: lang wachten, geen antwoord krijgen, moeilijke formulieren. De te bureaucratistische overheid is niet dienstbaar of niet dienstbaar genoeg. De procedures en regeltjes gaan een eigen leven leiden, de organisatiebelangen wegen zwaarder dan de belangen van burgers. Ook kan de bureaucratie arrogant overkomen. De overheidsorganisatie werkt primair met een blik naar binnen en heeft moeite om de mens in de burger te zien en zelf een menselijk gezicht te tonen.

*Een hulpverlener verwoordt het als volgt: «Een belangrijke oorzaak is de ambtelijke organisatie waarin niemand verantwoordelijk is voor het geheel, niemand zich ook verantwoordelijk voelt om namens de eigen organisatie klanten goed te helpen en antwoorden te geven, iedereen een stukje doet en vervolgens weer verwijst naar een volgende collega, initiatief niet wordt gestimuleerd, maar beheersbaarheid en controle uitgangspunt zijn. Dat creëert geen durf maar angstzakerij. Een gebrek aan klantvriendelijkheid, behulpzaamheid, integraal oplossend denken en handelen. Een gebrek aan transparantie over waarom zaken die erg simpel zijn soms zes tot acht weken moeten duren. Niet reageren, niet terugbellen. Gewoon slordigheid en zich dan verschuilen achter hoge werkdruk.»*

*Een maatschappelijk werkster deelde deze ervaringen: «De bureaucratie maakt mensen ook fysiek ziek. Ik zie mensen die een uitkering moeten aanvragen en daar heel lang op moeten wachten. Die slapen niet meer. Zij moeten het ene gat met het andere vullen. Ze worden depressief van de onzekerheid en raken hun zelfvertrouwen kwijt. Ik zie dat het zo ontzettend veel doet met de mensen. Dat zijn vaak niet mensen die op de barricades durven te gaan staan of die naar de Nationale ombudsman zouden bellen.»*

*Een andere frontlijnwerker maakte het volgende mee: «Iemand kan vanwege geldproblemen geen identiteitsbewijs betalen. Daardoor vervalt het recht op bijstand en volgt er zelfs een boete.»*

Dit gebrek aan dienstbaarheid is de belangrijkste oorzaak van spanningen tussen de leefwereld van mensen en de overheid als systeem. De overheid bepaalt vrijwel volledig de wijze waarop gecommuniceerd kan worden en organiseert deze communicatie door bijvoorbeeld opleiding en instructie van eigen mensen aan het al dan niet virtuele loket. Bekende voorbeelden zijn het callcenter en websites van de overheid die bovendien alleen toegankelijk zijn via DigiD. Grote overheidsbureaucratieën zoals de Belastingdienst, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zijn meer en meer zelf een complex computersysteem, dat al dan niet stabiel functioneert. Zoals hiervoor bleek heeft 85% van de mensen problemen met digitale communicatie. Een slecht werkende bureaucratie tast de mogelijkheid van mensen aan om zelf hun zaken te regelen en in het ergste geval moet juridische bijstand gezocht worden. De overheid

stuurt sterk op «zelfredzaamheid» en meer «eigen verantwoordelijkheid». Een belangrijke randvoorwaarde is echter dat de overheid in al haar onderdelen voldoende responsief is.

### 1.7 Complexiteit van wetgeving en systemen

De tweede reden waarom de spanning tussen de overheid – als systeem – en de leefwereld van burgers ontstaat, schuilt in de wet- en regelgeving die complex is en steeds vaker verandert en het feit dat de overheidssystemen zelf complex zijn. Het woord bureaucratie spreekt tot de verbeelding, maar dat geldt veel minder voor de woorden «complex» en «complexiteit». Het woord complex kan ook als dooddoener gebruikt worden: «De werkelijkheid is nu eenmaal complex.»

Complexiteit kan veel gedaantes hebben. Wet- en regelgeving vormen daarvan een voorbeeld. Wetgeving en regelgeving zijn opgebouwd uit meerdere lagen en daaraan wordt nog uitvoeringsbeleid en eventueel rechtspraak van de rechter toegevoegd. Bovendien zijn vaak meerdere overheidsorganisaties bij één onderwerp betrokken. Te denken valt aan de gegevens van de Belastingdienst die het CAK gebruikt voor de vaststelling van facturen voor zorgkosten. Vaak zijn het slechts specialisten op een bepaald onderwerp die precies weten hoe het recht in elkaar zit en in de praktijk moet worden toegepast. Op de levensdomeinen wonen, werken en familielevens – waar iedere doorsneeburger mee te maken heeft – is een aantal complexen van wet- en regelgeving van toepassing dat slechts door een groep experts goed begrepen wordt. Wie heeft er nog een goed beeld van al die van toepassing zijnde wet- en regelgeving? Een simpel voorbeeld is de «kanskaart» die de Friese alliantie tegen armoede heeft geïntroduceerd. Op deze kanskaart staan veertien lokale «regelingen» voor mensen die het financieel krap hebben. Behalve – eventueel per gemeente verschillende – regelingen zijn dat ook loketten en bijbehorende formulieren en procedures en gaat het om vele verschillende budgetten en geldstromen. Doel van de kanskaart is – in het kader van een «integrale aanpak van armoede» – burgers die daarvoor in aanmerking komen bekend te maken met die veertien verschillende aanvragen die zij eventueel kunnen doen.<sup>5</sup> Die veertien betreffen dan nog slechts de «lokale inkomensondersteunende voorzieningen». Ondergebruik van regelingen – de voorzieningen komen niet terecht bij de mensen waarvoor ze bedoeld zijn – vormt een structureel verschijnsel.

Voor problemen in de gezondheidszorg noemt Zorgbelang Nederland de volgende procedures: klagen bij de hulpverlener zelf, klachtenfunctionaris, klachtencommissie, de Geschillencommissie, Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, burgerlijke rechter, andere mogelijkheden en gelijktijdig meerdere mogelijkheden. Is dit een rijkdom aan voorzieningen, of is het voor mensen die problemen hebben in de zorg eerder een lastige keuze welke voorziening zij zullen kiezen?<sup>6</sup> Dit is een gerechtvaardigde vraag, vooral omdat het algemeen bekend is dat mensen die problemen ervaren in de zorg vaak behoorlijk in de kou blijven staan.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> [www.ikpfryslan.nl](http://www.ikpfryslan.nl), zoek op integrale + kanskaart.

<sup>6</sup> *De IGZ: een papieren tijger?*, rapport 2009/250.

<sup>7</sup> *Geen gehoor bij de IGZ*, rapport 2012/051.

In een betrekkelijk eenvoudige zaak oordeelde de Nationale ombudsman dat een patiënt er recht op heeft om – in verband met het eigen risico – vooraf te horen wat een medische behandeling kost. De VVD diende daarover een motie in bij de Tweede Kamer die werd aangenomen.<sup>8</sup> Daags daarna stonden delegaties van ziekenhuizen, zorgverzekeraars en de overheid bij de Nationale ombudsman op de stoep met de boodschap dat dit oordeel niet uitvoerbaar was omdat het systeem (de diagnose-behandelcombinatie, DBC) dit heel moeilijk maakt. Het nieuwe systeem waaraan inmiddels werd gewerkt (DBC op weg naar transparantie, DOT) maakt het zelfs onmogelijk dat een behandelaar een prijs noemt, stelden deze vertegenwoordigers van de sector. Aan het slot verzuchtten zij dat het financiële systeem zo ingewikkeld in elkaar zit dat slechts enkele specialisten dit begrijpen. Onlangs stelde een voorzitter van een raad van bestuur van een ziekenhuis dat de begroting van ziekenhuizen zo ingewikkeld is dat geen bestuurder dit meer begrijpt.<sup>9</sup>

*Maar deze complexiteit speelt op veel terreinen, zo meldt een belastingadviseur: «De kwaliteit van wet- en regelgeving...? De ambtenaren moeten dat helaas uitvoeren, maar veel wetgeving is broddelwerk. Bovendien verandert wetgeving te snel en te vaak. Zijn mensen er net aan gewend, wordt de regeling weer anders. Als adviseur zou ik bijna een dagtaak kunnen maken van het bijhouden van wet- en regelgeving. Plat gezegd: ik lees me suf. Dat kan je van de gemiddelde ambtenaar niet verwachten. Dat zijn echter wel de mensen waarmee ik moet communiceren.» Ook merkt hij op: «De samenleving is te ingewikkeld voor een grote groep mensen, vooral als er sprake is van een (lichte) verstandelijke beperking en/of een depressie. Zaken zoals een WA-verzekering afsluiten of juist ingeschreven staan in de gemeentelijke basisadministratie (belangrijk voor huurtoeslag) is voor hen niet vanzelfsprekend. Ook regelingen die vaak veranderen, wisselende contactpersonen bij instanties en kantoren die sluiten of verhuizen geven problemen, omdat de correspondentie hierover niet begrepen wordt.»*

### 1.8 Gebrek aan inlevingsvermogen

Op de derde plaats worden de overheid en haar ambtenaren gebrek aan inlevingsvermogen, het niet bieden van maatwerk en het ontbreken van persoonlijk contact verweten. Het gebrek aan inlevingsvermogen speelde bijvoorbeeld bij het onderzoek van de Nationale ombudsman naar schuldhulpverlening. Een belangrijk punt voor mensen met schulden is dat zij – ondanks hun financiële problemen – graag menselijk behandeld willen worden. Ze voelen zich echter vaak niet serieus genomen, omdat zij in de omgang met schuldhulpverleners het gevoel krijgen dat er iets met hen mis is omdat zij schulden hebben gekregen. Oud, hulpbehoevend of met een kleur kan als een stigma werken in de omgang met de overheid.

*Een hulpverlener stelt: «Overheidsmedewerkers etiketteren nogal snel. De cliënt, vaak in de shit, voelt dit direct. Communicatie schiet dan zijn doel voorbij. Als wij meegaan, waait er een andere wind! Het ontbreekt onder andere aan aandacht, tijd (ongeduld), empathie, en je werk leuk vinden. Uitkeringen worden dan, ondanks*

<sup>8</sup> Rapport 2011/305; Kamerstukken II 2010/11, 29 248, nr. 194.

<sup>9</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, *Democratie en de burger*, Staatsrechtconferentie 2012, te downloaden van [www.law.leidenuniv.nl](http://www.law.leidenuniv.nl).



*onbesproken gedrag van de aanvrager, een paar keer afgewezen. Oftewel: machtsgedrag.»*

*Ook de volgende citaten hebben betrekking op het gebrek aan inlevingsvermogen: «Ouderen die een aanvraag doen voor een verzorgingshuis worden niet meer bezocht voor een indicatie, maar er wordt onverwacht telefonisch contact met hen opgenomen door het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), zodat ze zich niet op het gesprek kunnen voorbereiden. Ouderen doen zich dan ook vaak beter voor dan ze zijn (ook ten gevolge van de manier van vragen stellen door het CIZ) en de familie wordt niet benaderd, zodat zij hun visie op het functioneren van de oudere niet kunnen toelichten. Regelmatig heeft familie een reëler beeld van het functioneren van ouderen dan de oudere zelf, vooral als de oudere vergeetachtig is.»*

*«Ouderen hebben het steeds moeilijker om de benodigde zorg te krijgen. De procedures daaromheen zijn voor hen vaak niet te begrijpen. Ze ervaren het als een soort tombola.»*

*«(...) een cliënt van mij, een oudere alleenstaande mevrouw die chronisch ziek is. Door haar ziekte had ze veel extra voorzieningen nodig. Hiervoor had ze zelf een vergoeding moeten aanvragen bij de sociale dienst, de zorgverzekeraar, etc. Hier is ze niet over voorgelicht en ze kan dit ook niet met terugwerkende kracht aanvragen, waardoor ze nu schulden heeft die ze anders niet had gehad. Bovendien hebben de instanties weinig begrip voor de situatie.»*

De vertegenwoordigers van de overheid spreken de taal die bij hun opleiding past en mensen die moeilijker die taal gebruiken, worden minder serieus genomen.

*Een hulpverlener meldt ons: «Er wordt veel te veel uitgegaan van de zelfredzaamheid van alle mensen, terwijl de categorie mensen die wij bijstaan (vooral uitkeringsgerechtigden) juist een groot gebrek heeft aan zelfredzaamheid.»*

*En: «Mensen moeten zelfredzaam zijn om de eigen problemen aan te pakken. Er zijn veel mensen die het niveau van de vereiste vaardigheden niet (kunnen) halen. Daarnaast worden er, bedoeld of onbedoeld, veel drempels opgeworpen om mensen af te laten zien van regelingen en voorzieningen. Bijvoorbeeld: geen inkomen ontvangen van gemeentelijke sociale dienst maar eerst een traject moeten doorlopen: wie betaalt ondertussen de vaste lasten?»*

De overheid richt haar eigen vorm van communiceren in en daardoor kan normaal menselijk contact moeilijk zijn.

*Een hulpverlener weet: «De medewerkers van de Belastingdienst zijn telefonisch erg moeilijk bereikbaar. Als je (toevallig) een telefoonnummer hebt, heb je geluk. Men mag niet mailen. De Belastingdienst stuurt geautomatiseerde ontvangstbevestigingen van een brief zonder daarin aan te geven bij wie de brief in behandeling is. Dat maakt follow-up lastig, zo niet onmogelijk, want de medewerkers van de Belastingtelefoon weten ook niet bij wie een brief in behandeling is.»*

## 1.9 Financiële problemen

Uit het klachtenpatroon bij de Nationale ombudsman en ons onderzoek onder intermediairs blijkt dat het onderwerp werk en inkomen met 67% de belangrijkste bron van problemen is voor burgers en dat deze problemen volgens 82% van hen in de afgelopen twee jaar zijn toegenomen. Dat wekt gelet op de financiële crisis geen verwondering. Als we kijken naar de oorzaken van deze problemen dan scoren voornoemde bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen steeds hoog. Deze drie zwakke kanten van de overheid werden ook zichtbaar bij een voorbeeld dat door professionals vaak werd genoemd: gedoe met toeslagen die worden berekend, uitbetaald en teruggevorderd door de Belastingdienst. Het wettelijke systeem van de toeslagen is gebaseerd op het betalen van voorschotten en terugvordering en verrekening in een later stadium op basis van een definitieve vaststelling van het inkomen en de daaruit voortvloeiende aanspraak op huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Dit systeem is omgezet in een ICT-portal van de Belastingdienst waarop burgers hun zaken met de Belastingdienst Toeslagen moeten regelen. Het systeem van de toeslagen met voorschotten, verrekeningen en terugvorderingen is al met al complexe regelgeving waarvan de werking niet direct door iedereen overzien wordt. Bovendien gaat het om aanzienlijke bedragen (tot in de duizenden euro's), zodat verschillen tussen voorschotten en definitieve vaststellingen grote gevolgen kunnen hebben voor de huishoudportemonnee. Die gevolgen worden nog versterkt door het grote tijdsverloop tussen toekenning voorschot en de verrekening of terugvordering. Iemand met een vast inkomen zal er minder last van hebben, maar bij wisselende inkomens leidt het systeem tot flinke schommelingen in het maandbudget. De rechtszekerheid over financiële kwesties is voor burgers te beperkt. Dat speelt niet alleen bij de toeslagen van de Belastingdienst, maar ook bij uitkeringen van het UWV, facturen van het CAK, voor de AWBZ en de Wmo, etc.

Het systeem van toeslagen is zoals gezegd uitgevoerd als een portal met een callcenter als enige contactmogelijkheid. De dienstverlening van callcenters als die van de Belastingdienst kennen belangrijke beperkingen, omdat uitgegaan wordt van eenheid van informatie tussen de folders, de website en dat wat medewerkers aan de telefoon mogen zeggen.<sup>10</sup> Als de kwestie waarover gebeld wordt te ingewikkeld wordt, is contact met een deskundige (in de «backoffice») afhankelijk van een terugbelafpraak die door de betreffende deskundige medewerker van de Belastingdienst al dan niet nagekomen wordt. Zo vertelde een hulpverlener dat bij de Belastingtelefoon een vraag te ingewikkeld om te beantwoorden bleek te zijn, en er bij uitzondering wel een telefoonnummer van een deskundige binnen de organisatie werd verstrekt. Toen zij dat nummer draaide, volgde een boze reactie van de meneer aan de andere kant van de lijn: «U mag dit nummer niet hebben!», en werd er opgelegd. Deze reactie is overeenkomstig het beleid van de Belastingdienst: burgers – ook advocaten, sociaal raadslieden of schuldhulpverleners – krijgen geen intern doorkiesnummer en mogen zich uitsluitend richten tot het 0800-nummer, dat overigens wel gratis is.<sup>11</sup> Het wordt op deze manier moeilijk om aandacht te krijgen voor bijzondere situaties en om eventueel maatwerk te krijgen,

<sup>10</sup> *Toets een 1..., Toets een 2..., Toets een 3..., Wat kan ik voor u doen? Een onderzoek naar telefonische dienstverlening door de overheid*, rapport 2010/010.

<sup>11</sup> Zie de uitzending *De incasso-industrie* van het tv-programma Zembla van 17 januari 2013, waarin een passage voorkomt van een schuldhulpverlener die vastloopt in 0800-nummers: [www.uitzendinggemist.nl/aflleveringen/1319762or](http://www.uitzendinggemist.nl/aflleveringen/1319762or).



wanneer er bijvoorbeeld acute financiële problemen zijn. Terugbelafspraken worden niet altijd nagekomen. In de rondetafelgesprekken kwam een belastingadviseur met een gedocumenteerd voorbeeld van tien opeenvolgende niet-nagekomen terugbelafspraken. Hij voegde toe dat de Belastingtelefoon informatie geeft van onvoldoende kwaliteit. Voor professionals als belastingadviseurs is er een bijzonder nummer. Meerdere deelnemers aan de rondetafel stelden dat ook daar de kennis van de wetgeving tekortschiet.

*Een hulpverlener vertelde: «Cliënten nemen (uiteraard ten onrechte) aan dat de Belastingdienst alles over hen weet en zijn zich er onvoldoende van bewust dat wijzigingen door hen zelf doorgegeven moeten worden. In combinatie met het systeem waarbij het fiscaal inkomen (onbekend begrip) geschat moet worden (veelal koffiedik kijken), ontstaan veel schulden. (...) Bij verrekening van toeslagenschuld(en) met lopende toeslagen, luidt de informatie van de Belastingdienst (ten onrechte): «Dit is niet meer terug te draaien.» De situatie leidt tot nog meer schulden op andere vlakken (huur, zorg).»*

*Ook werd opgemerkt: «Bij de combinatie van schulden inkomstenbelasting en toeslagen blijkt de procedure in de praktijk onvoldoende bekend bij de Belastingdienst zelf. Het is niet duidelijk welke formulieren waarheen moeten en de uitvoering laat veel te lang op zich wachten. Het kost de nodige tijd en moeite om medewerkers te doordringen van hun eigen regelgeving.»*

*«De Belastingdienst Toeslagen verrekent de toeslagen met de schulden die er open staan bij de Belastingdienst. Dit zorgt ervoor dat mensen de toeslag waar ze recht op hebben gezien het inkomen, niet krijgen. Vaak berekenen we de beslagvrije voet om aan te tonen dat er te veel wordt verrekend. De Belastingdienst informeert niet naar de situatie van de klant bij verrekeningen, en dus moeten de mensen zelf gaan «piepen». Als ze dit doen, dan duurt het nog weken (volgens de laatste berichten zelfs tot acht weken of langer) voordat de Belastingdienst de verrekening aanpast, terwijl het vaak gaat om grote bedragen per maand die de mensen echt nodig hebben om rond te komen. Dit kan zo extreem zijn dat mensen bij wijze van spreken al uit huis zijn gezet op het moment dat de verrekening eindelijk is aangepast.»*

Het feit dat problemen met de Belastingdienst Toeslagen als specifiek onderwerp door 10% van de professionals wordt genoemd, maakt duidelijk dat het niet alléén gaat om incidenten in de uitvoering. De problemen vloeien voort uit de problemen die burgers ervaren met het systeem dat de overheid heeft ingericht om de wetgeving uit te voeren, mede omdat hun buffers opdrogen. De combinatie van het wettelijke systeem van toeslagen met voorschotten, verrekeningen en terugvorderingen, de portal als toegang tot het systeem, de beperkte functie van de Belastingtelefoon en de steeds beperktere middelen die de Belastingdienst heeft voor goede uitvoering leiden ertoe dat mensen onnodig in de financiële problemen komen en dat financiële problemen verergeren doordat communicatie over het vinden van oplossingen moeizaam of onmogelijk is. Bovendien gelden strikte regels voor verantwoording en controle voor burgers met als sluitstuk een sanctiestelsel dat onvoldoende verschil maakt tussen niet willen en niet kunnen betalen. Als iemand niet kan betalen en daardoor via boetes nog hogere schulden krijgt, ontstaat als vanzelf een neerwaartse spiraal waar niemand meer uit kan komen.

Het is niet alleen de Belastingdienst Toeslagen waar in de organisatie van de uitvoering ingebakken zit dat mensen in kwetsbare posities gemakkelijk nog meer in financiële problemen komen. Ook het UWV heeft ermee te maken. De uitvoering door het UWV kent twee voor burgers belangrijke kanten: het verstrekken van uitkeringen en de controle of mensen zich voldoende inspannen om aan het werk te gaan. Via werk.nl moeten mensen digitaal een dossier (werkm@p) bijhouden om hun WW-uitkering te behouden. Het ICT-systeem dat hiervoor gebruikt wordt, is onvoldoende betrouwbaar waardoor mensen die aan hun verplichtingen willen voldoen er «digitaal uitgegooid» worden en de ingevoerde gegevens zoekraken. Het niet voldoen aan informatieverplichtingen is «fraude» in de zin van de wet. En voor fraude geldt een sanctiestelsel dat zeer ingrijpende financiële gevolgen heeft voor burgers.

*Een sociaal raadsman vertelt: «Aanvragen van een uitkering gaat tegenwoordig digitaal, wat uiteraard voor veel mensen een uitkomst is. Echter, er is een groep die vastloopt. Degenen die onvoldoende computervaardig zijn. UWV doet dan erg moeilijk met het verstrekken van papieren aanvragen. Cliënten moeten daarvoor naar een werkplein, alwaar ze die papieren later ook moeten ophalen. Telefonisch aanvragen en laten toesturen kan niet. Maar het is niet voor alle cliënten even gemakkelijk om langs te gaan. Ik moet cliënten vaak duidelijk instrueren dat ze recht hebben op een papieren versie en ze zich niet moeten laten afschepen (ook niet met: is er niet iemand die u kan helpen met de computer?). Mensen die onvoldoende computervaardig zijn lopen vroeg of laat in het aanvraagproces alsnog vast. Bijvoorbeeld als ze geen toegang tot een computer hebben en afhankelijk zijn van de hulp van anderen. Ik erger mij eraan dat UWV hierin erg pusht om het wel digitaal te doen.»*

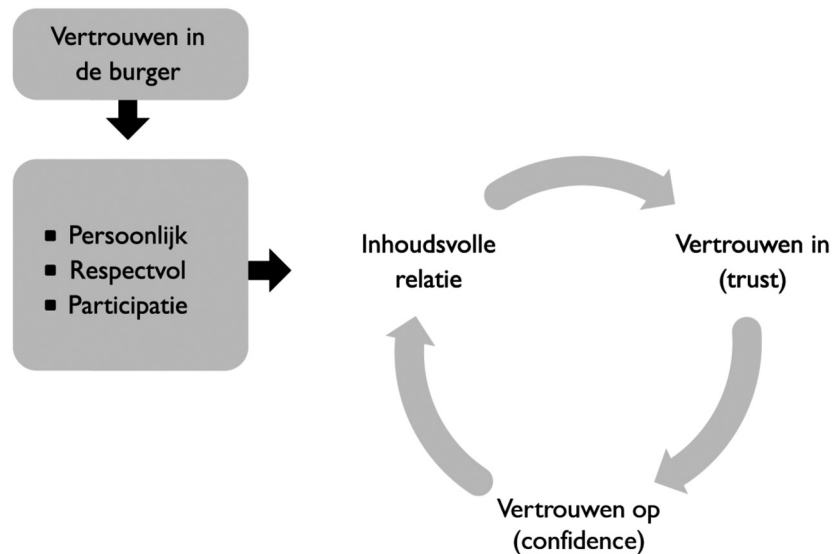
### **1.10 Vertrouwen**

In het jaarverslag over 2011 stond het onderwerp vertrouwen van de burger in de overheid centraal en dat vertrouwen blijft een actueel onderwerp. Dat vertrouwen is enerzijds afhankelijk van de betrouwbare werking van de systemen van de overheid, zoals DigiD, de Belastingdienst, Mijn Toeslagen en werk.nl van het UWV. De overheid richt zich steeds meer op digitale dienstverlening en probeert de kosten van persoonlijk contact te beperken door te communiceren via callcenters en door strikte regels voor persoonlijk contact.

Vertrouwen, stelde ik in het verslag over 2011, is noodzakelijk, omdat zonder vertrouwen de keuzes van burgers voor al dan niet handelen en het al dan niet verbindings aangaan te complex zijn, omdat je anders steeds bewust moet toetsen en keuzes moet maken. Als ik appels koop bij de supermarkt vertrouw ik erop dat er geen gevaarlijk gif op zit. Ik kan er onmogelijk aan beginnen om vanuit wantrouwen steeds alles te controleren. Vertrouwen werkt als een vermindering van die complexiteit. Twee soorten vertrouwen zijn van belang: *confidence* en *trust*, het vertrouwen op systemen en het vertrouwen in personen. Toegespitst op de overheid betekent dit dat vertrouwen de overheid als systeem of samenstel van deelsystemen kan betreffen (vertrouwen op of kunnen rekenen op), of bepaalde handelingen of prestaties van overheidsdienaren (vertrouwen in). Dit zijn twee vormen van vertrouwen die elkaar negatief of positief kunnen beïnvloeden. De complexiteit van de overheidssystemen tast het vertrouwen van burgers in de systemen aan (*confidence*). Door bureau-

cratie en gebrek aan inlevingsvermogen is de communicatie tussen overheid en burgers problematisch en komen burgers onnodig nog meer in de financiële problemen en ook dit doet als vanzelf afbreuk aan het vertrouwen van burgers in de overheid (trust).

**Figuur 3 Vertrouwensmodel**



De Nationale ombudsman ziet dat het vertrouwen van de burger in de overheid versterkt kan worden door het ontwikkelen van waardevolle verbindingen tussen enerzijds de overheid als systeem en de burger als mens anderzijds: een interface. Zoals de microprocessor een waardevolle rol in ons leven vervult door de interface tussen de op zich moeilijk hanteerbare processor en de gebruiker (via touchscreen en apps bijvoorbeeld), zo zijn er ook waardevolle interfaces tussen de overheid en de burger, tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen. Die waardevolle verbinding bestaat uit persoonlijk contact, mensen serieus nemen en met respect behandelen en vanuit gelijkwaardigheid (zoals uitgewerkt in de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman). Ten slotte is het belangrijk dat de overheid een basaal vertrouwen heeft in burgers. Het overgrote deel van de burgers deugt immers en is bereid om mee te werken.

*Een medewerker van het Juridisch Loket merkte het volgende op:  
«De overheid is heel coulant voor zichzelf, maar niet voor de burger»  
en: «Je wordt zo snel keihard gestraft.»*

*Een sociaal raadsman ervaart: «De overheid is zijn burger gaan wantrouwen. Bij de sociale dienst van de gemeente gaan ze ervan uit dat je bij het aanvragen van een uitkering alleen wil profiteren. Er is een houding van «het zal allemaal wel niet kloppen, dat je graag werkeloos bent, dat je te beroerd bent om te werken en dat je graag je hand ophoudt.»*

Veel overheidsorganisaties erkennen het grote belang van een goede interface tussen hun organisatie en burgers, maar het is in de praktijk – zeker bij krimpende budgetten – niet eenvoudig om bij persoonlijk contact burgers de ervaring te geven dat ze met respect behandeld worden en vanuit gelijkwaardigheid. Goede voorbeelden van een

dergelijke interface zijn te vinden in de Stella-teams bij de Belastingdienst en de M-teams bij het UWV. Beide organisaties gaan ervan uit dat vrijwel alle contacten met burgers via de digitale weg (en eventueel nog schriftelijk) aangevuld met een callcenterfunctie kunnen plaatsvinden. Maar wat als het misgaat omdat er iets bijzonders aan de hand is? De Stella-teams en de M-teams gaan in persoonlijk contact met betrokkene aan het werk om het gerezen probleem op te lossen. De inzet van dergelijke probleemoplossende teams vormt kennelijk een waardevolle aanvulling op een uitvoeringspraktijk die steeds meer digitaal wordt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de drempel voor inzet van deze teams hoog is, omdat naar onze waarneming de primaire neiging bij medewerkers vaak is om tegen de burger te zeggen: «U zult wel een fout gemaakt hebben.» Zo nee: «U moet het zelf oplossen, voert u de gegevens nogmaals in, dan komt het goed.» Pas in laatste instantie: «We zullen kijken wat er is misgegaan.» Bij het UWV wordt bijvoorbeeld veel druk uitgeoefend op werkzoekenden om zelf digitaal aan de slag te gaan met werk.nl, desnoods met ondersteuning van een cursus computergebruik. Op deze manier wordt de burger gestimuleerd, of sterker: gedwongen, om zijn zaken met het UWV via de computer te doen. Persoonlijk contact wordt actief ontmoedigd. Dit berust op de politieke keuze om de contacten met de burger digitaal te laten verlopen en zo te bezuinigen op de uitvoeringskosten.

### **1.11 Dwang en drang**

De houding van de overheid tegenover de burger wordt steeds meer door drang en dwang bepaald. Hiervoor bleek al dat de verschuiving naar digitalisering een «kanaalkeuze» van de overheid zelf inhoudt. Het staat de burger niet (volledig) vrij om te kiezen voor een persoonlijk onderhoud of een telefonisch contact om zijn zaken met de overheid te doen. Zelfs contact via e-mail is veelal uitgesloten.<sup>12</sup> Alles verloopt via een portal. De grens tussen drang en dwang is vloeiend als het gaat om de wijze waarop de overheid met burgers omgaat. Zeker is wel dat de overheid in al haar onderdelen uiteindelijk steeds dwingender wordt. Het duidelijkst blijkt dit uit de verschillende sanctiestelsels die de overheid meer recent heeft geïntroduceerd. Te noemen zijn de verplichte zorgverzekering die wordt uitgevoerd door het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Daarbij zijn wettelijke sancties ingevoerd gericht tegen onverzekerden en wanbetalers. Wanbetalers betalen bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke premie die 130% bedraagt. Voor de uitvoering van de wettelijke sancties betreffende bijvoorbeeld de SVB, het UWV, gemeenten voor de Wet werk en bijstand en de Arbeidsinspectie, die allen uiteindelijk onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vallen, geldt per 2013 een verzaamd sanctiestelsel. Bij fraude wordt naast het bedrag van de terugvordering een boete van 100% opgelegd, bij recidive 150% en maximaal drie maanden geen recht op uitkering. De Belastingdienst heeft een eigen sanctiestelsel met een standaardboete voor lichte fraude van € 984. Zo meldt de site van de Belastingdienst: «U krijgt geen betalingsherinnering als u voor een aangiftebelasting een betalingsachterstand hebt. De overige invorderingsmaatregelen worden dan ook sneller genomen. Betaalt u niet op tijd of maar voor een deel? Dan kunt u een boete krijgen oplopend tot € 4.920. Ook zijn er boetes voor handelen of nalaten met grove schuld (25%) of opzet (50%).» Dit stelsel is per 2013 nog verder verzaamd. Het CJIB incasseert verkeersboetes, waarbij bij niet tijdig betalen verhogingen worden toegepast van eerst 50% en bij de tweede

<sup>12</sup> *Digitaal verkeer tussen overheid en burger*, rapport 2011/204.

aanmaning vervolgens 100% over de boete inclusief de eerste verhoging. Een boete van € 250 loopt zo in twee stappen op tot € 750.

Bij deze dwang door de overheid plaatst de Nationale ombudsman drie kanttekeningen. Op zich is het een goede zaak dat de overheid fraude bestraft. Probleem is echter de vraag wat als fraude wordt aangemerkt. Het niet volledig, niet juist of in het geheel niet voldoen aan administratieve verplichtingen valt onder fraude en steeds vaker is er op grond van de wet geen nadere afweging voor overheidsorganisaties mogelijk. De bijzondere omstandigheden van het geval tellen niet meer mee. De veronderstelling daarbij is dat burgers volledig en op juiste wijze zelf aan hun verplichtingen voldoen óf zich van hulpverlening voorzien. Anders gezegd, er is geen excuus voor administratieve fouten of nalatigheden. En het valt te betwijfelen of met deze sancties echt de kwaadwillende getroffen wordt of vooral degene die op administratief gebied onvoldoende sterk is. In de tweede plaats treden sancties ook in bij niet-betalen, zelfs als het gaat om mensen die door schulden niet meer rond kunnen komen. In de derde plaats werken de sanctie- en invorderingsstelsels van de overheid los van elkaar: iedere overheidsorganisatie verrekent of vordert in op eigen gezag, waardoor de beslagvrije voet genegeerd wordt en er zo meer schulden kunnen ontstaan dan nodig is.<sup>13</sup> Daar komt bij dat de overheid steeds vaker voor zichzelf een sterke positie als schuldeiser regelt middels broninhouding, bijvoorbeeld op inkomen of uitkering, directe verrekening met openstaande aanspraken en de overheidsvordering die direct van de bankrekening afgaat.

Deze punten kunnen worden samengevat met de stelling dat de overheid zeer gemakkelijk is met het herstellen van eigen fouten, maar burgers die fouten maken dat zeer zwaar aanrekent en met harde hand ingrijpt in de huishoudportemonnee van de burger om de eigen financiën op orde te hebben.

### **1.12 Gelijkheid als uitgangspunt**

Iedere burger is een burgerservicenummer voor de overheid. Dit nummer staat symbool voor het fundamentele uitgangspunt van onze overheidsbureaucratie dat iedereen gelijk is voor de wet. De burger is via dit nummer ook verbonden met de verschillende overheidssystemen, die overeenkomstig de wettelijke uitgangspunten rechten en plichten opleggen aan burgers. Gelijke behandeling is daarom voor de overheid een belangrijk uitgangspunt. Uitzonderingen op de regels zijn niet of nauwelijks mogelijk en dat is een ontwikkeling die steeds sterker wordt. Bij die gelijkheid voor de wet heeft de overheid een behoorlijk zelfredzame burger voor ogen: een burger die de regels van de vele verschillende overheidsorganisaties snapt, hun procedures kent en die weet hoe hij met al die verschillende overheidsorganisaties moet communiceren en oplettend is bij het doorgeven van veranderingen in zijn levensomstandigheden. Hij snapt steeds wat hij wanneer door moet geven in welke vorm en wanneer hij zich moet melden. En hoe ziet de werkelijkheid eruit? «UWV-formulieren die niet door iemand zonder boekhoudkundige achtergrond zijn in te vullen. Voorbeeld: flexwerker met aanvullende WW moet per dag opgeven hoeveel uur gewerkt is tegen welk tarief. De tarieven verschillen echter omdat er volgens de cao zorg wordt uitbetaald, met verschillende tarieven voor dag-, avond- en nachtdiensten. Niet uit te

<sup>13</sup> *Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening, rapport 2012/110.*

rekenen voor een gewoon mens. Vraag aan UWV of het niet volgens de loonstrook kan worden berekend. Kan niet. Vervolgens een aantal maanden te veel uitkering ontvangen en ook enkele maanden te weinig. Daarom een boete van € 150.»

Zoals hiervoor bleek, is er een forse afstand tussen de werkelijkheid van de wetten en regels en de werkelijkheid van mensen waarop die wetten en regels van toepassing zijn. Die werkelijkheid blijkt weerbarstig en moeilijk volledig te vatten in al die verschillende regelingen en procedures. Die weerbarstige werkelijkheid vraagt in een aantal gevallen om een maatwerkoplossing waarbij niet de toepassing van wet- en regelgeving centraal staat, maar de problemen waarmee een burger geconfronteerd wordt.

Illustratief is het onderzoek naar kwetsbare gezinnen, gezinnen met meerdere problemen, in de gemeente Woerden. Het blijkt dat deze gezinnen gemiddeld met dertien hulpverleningsorganisaties te maken hebben (uitschieter: negentien) en dat de kosten voor de samenleving gemiddeld € 40.000 op jaarbasis waren (uitschieter 75.000).<sup>14</sup> Veelal ontbreekt coördinatie in de toepassing van de regelgeving evenals de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden maatwerkoplossingen te vinden. Illustratief is het voorbeeld van een vrouw die haar licht verstandelijk gehandicapte kleinzoon in huis heeft, maar door de samenloop van regelingen daardoor haar huurtoeslag kwijtraakt, als gevolg waarvan de jongen naar een dure woonvorm moet verhuizen. Kwelijk gevolg is ook dat de maatschappelijk waardevolle dagelijkse band tussen deze oma en haar kleinzoon met een licht verstandelijke handicap wordt doorsneden. Dit voorbeeld – dat niet op zich staat – illustreert dat de wijze waarop de overheid in al haar onderdelen en met al haar verschillende regelingen in de werkelijkheid functioneert problematisch is. In plaats dat de overheid haar diensten rond een burger of het gezin organiseert, moet de burger al die verschillende overheden en regelingen om zich heen organiseren. En in probleemsituaties vaak ook met steeds weer andere hulpverleners. De effectieve oplossing voor probleemsituaties is veelal dat er één hulpverlener is die met gezond verstand naar de situatie kijkt en tot een afgestemde toepassing van alle verschillende regelingen komt. Dat geldt bijvoorbeeld bij probleemgezinnen, maar ook bij schuldhelpverlening.

Maar met de huidige organisatie van de complexe overheid en het stramme karakter van wetten en regels is dat een illusie. Het vinden van maatwerkoplossingen op basis van gezond verstand staat haaks op het gelijkheidsdenken bij de overheid. Het overheidsbeleid schiet daarmee in gevallen waarvoor het beleid echt bedoeld is aan zijn doel voorbij. In dat gelijkheidsdenken wordt meer en meer een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. In het Sociaal en Cultureel Rapport over 2012, *Een beroep op de burger, meer eigen verantwoordelijkheid*, staat dat onderwerp centraal. De opkomst van eigen verantwoordelijkheid in vele beleidsterreinen komt aan de orde: zorg voor kinderen, onderwijs, kinderopvang, sociale zekerheid en werken voor je inkomen, nabestaandenpensioen en vervroegde uittreding, zorg, volkshuisvesting, veiligheid, inburgering en de eigen buurt. Dit onderzoek sluit onder andere aan bij ontwikkelingen als de rol van de overheid «achter de voordeur». Schnabel vat in zijn epiloog de ontwikkeling als volgt samen: «In veel gevallen betekent meer eigen verantwoordelijkheid dat de overheid de burger de plicht oplegt te handelen zoals de overheid

<sup>14</sup> *Kwaliteit van samenleven. Rapportage kwetsbare gezinnen Woerden* door Stede Advies, 2012.



vindt dat dit het beste zou zijn. Impliciet maakt de overheid de burger daarmee tot de uitvoerder van overheidsbeleid, in de meestal niet ijdele verwachting dat de burger het beleid zozeer verinnerlijkt dat de goede uitvoering als vanzelf tot stand komt.»<sup>15</sup> Maar wordt de burger niet overvraagd? Voor de zorg stelt Schnabel: «Het interessante is nu dat de overheid voor al deze terreinen verwacht dat de burger in alle rollen excelleert: slim onderhandelen met verzekeraars, vol plichtsbesef en opofferingsgezindheid reageren op behoeftes van de medemens, zelfstandig en zelfbewust voor een pgb kiezen, niet het rookverbod overtreden. Het is de vraag of burgers aan al deze verwachtingen kunnen voldoen.»<sup>16</sup> Burgers onderschrijven de tendens richting meer eigen verantwoordelijkheid: meer keuzevrijheid en inspraak en minder overheidsbemoediging, minder bureaucratie en minder kosten. Positief gevolg vinden ze ook dat mensen zich meer bewust zijn van de keuzes die ze maken en zich sterker betrokken voelen.<sup>17</sup> Het belangrijkste negatieve gevolg is volgens burgers dat vooral zwakkeren de dupe worden; juist zij hebben de overheid vaak nodig en kunnen minder goed voor zichzelf opkomen.<sup>18</sup> Deze groepen hebben de overheid enerzijds nodig omdat zij afhankelijk zijn van verschillende overheidsvoorzieningen die door de bezuinigingen op de tocht komen te staan. Maar anderzijds gaat het ook om de complexiteit van de contacten met de vele overheidsdiensten en de eisen die dat stelt aan de administratieve en bureaucratische vermogens van burgers. Juist daarin zijn burgers niet gelijk. Er is een spanning tussen intenties en prestaties van de overheid. Mensen die door opleiding en intelligentie een zwakke maatschappelijke positie hebben zouden bovengemiddeld begaafd moeten zijn om «zelfredzaam» met de overheid om te gaan.

### 1.13 Oplossingen

Er is niet één eenvoudige oplossing voor de soms gebrekkige, soms zelfs zeer gebrekkige aansluiting tussen de overheid in al haar onderdelen en al die verschillende burgers. De systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen sluiten vaak onvoldoende bij elkaar aan, zeker als het gaat om mensen die maatschappelijk minder mee kunnen komen. Hiervoor bleek dat de drie belangrijkste oorzaken die problemen van deze mensen versterken zijn: slecht werkende bureaucratie, complexiteit van organisaties en hun procedures en regels, en gebrek aan empathie aan de kant van de overheid.

De oplossing voor deze problemen schuilt in het inrichten van een goed werkende interface tussen overheid en burger, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen mensen. Hoewel veel contacten tussen overheid en burger via de computer kunnen lopen, pleit ik als Nationale ombudsman voor persoonlijk contact als dat nodig is.<sup>19</sup> Contact via de telefoon, bij een loket of spreekuur of zo nodig middels huisbezoek.

De overheid moet door toepassing van de behoorlijkheidsnormen burgers serieus nemen en hen met respect behandelen, ook al spreken ze de taal van de overheid niet. En de overheid moet burgers behandelen vanuit

<sup>15</sup> P. Schnabel, Epiloog, in: *Een beroep op de burger*, Den Haag: SCP 2012, p. 329 (hierna: Epiloog).

<sup>16</sup> Epiloog, p. 156.

<sup>17</sup> Epiloog, p. 299.

<sup>18</sup> Epiloog, p. 299.

<sup>19</sup> *Prettig contact met de overheid*, deel 1, 2 en 3 (4 verschijnt dit jaar), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

gelijkwaardigheid. Ook al hebben overheid en burger een verschillende rol, de overheid mag niet vervallen in paternalisme en moet een oor hebben voor wat burgers in onderlinge verhoudingen belangrijk vinden.

Ten slotte is vertrouwen belangrijk. Het overgrote deel van de burgers deugt en is bereid om mee te werken met de publieke zaak. Een positieve benadering van burgers blijkt in de praktijk vruchtbaarder dan dwang.<sup>20</sup> Een overdaad aan drang en dwang schaadt de goede verhoudingen tussen overheid en burger. Op tal van terreinen begint echter de drang en dwang de overhand te krijgen. Maar ook de rol van de professionals die bij de overheid werken komt onder druk te staan wanneer zij in de uitvoeringspraktijk door drang en dwang onvoldoende keuzevrijheid hebben en simpelweg de wetten en regels moeten uitvoeren. Bij de toepassing van wet- en regelgeving moet gezond verstand de belangrijkste leidraad zijn. Het managementdenken dat bij de overheid steeds meer de overhand krijgt is te sterk gericht op 100% rechtmatigheid en controleerbaarheid. Daarbij wordt te vaak de vraag «waarom doen we dit eigenlijk?» uit het oog verloren.

Kern van het probleem is de grote spanning tussen beleid en uitvoering. Veel overheidsbeleid wordt op de politieke tekentafel uitgedacht zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met de vraag hoe dat beleid er in de praktijk uit gaat zien. Bovendien is de uitvoering van dat beleid verdeeld over vele verschillende overheidsorganisaties – centraal en decentraal – die uitgaande van hun eigen taken, bevoegdheden en budgetten hun werk doen. Voor veel dagelijkse onderwerpen is een burger afhankelijk van een hele keten aan overheidsorganisaties en burgers kunnen gemakkelijk in de knel raken in die ketens.<sup>21</sup> Overheden zijn zich er veelal onvoldoende van bewust hoe de werkelijkheid er voor burgers met een zwakke maatschappelijke positie uit ziet. Het gaat om die mevrouw die belt met het callcenter, die niet erg duidelijk spreekt en waarvan het niet direct duidelijk is wat zij wil. Ze spreekt niet duidelijk omdat ze de «taal van de overheid» niet spreekt en ze weet niet de goede vraag te stellen, omdat ze niet goed begrijpt wat er aan de hand is. De hulpvaardigheid van de overheid blijkt meer gericht op mensen die goed mee kunnen komen. En de callcentermedewerker wordt afgerekend op het aantal klanten dat per uur wordt «afgewerkt». Met de komende bezuinigingen zal deze ontwikkeling alleen maar versterkt worden.

### **1.14 Aanbevelingen**

1. Voor mensen die voor hun financiën geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van de overheid moet de rechtszekerheid over de aanspraken of verplichtingen die zij hebben voorop staan. Kies daarom bij financiële aanspraken en verplichtingen bij voorkeur voor het uitgangspunt van rechtszekerheid hier en nu voor de burger in plaats van allerlei vaststellingen lang achteraf.
2. Kies voor uitvoerbaarheid en dus voor eenvoud. Dat zit hem in zaken als de keuze van de definitie van het inkomensbegrip, in het beperken van de frequentie van herzieningen en in nieuwe vormen van afstemming en samenwerking tussen ministeries en andere overheidsorganisaties.
3. Maak in wet- en regelgeving ruimte voor uitzonderingen in bijzondere gevallen; het is een illusie dat op het niveau van wetgeving en beleid

<sup>20</sup> I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht*, Amsterdam: Van Gennep 2010.

<sup>21</sup> *De burger in de ketens*, jaarverslag Nationale ombudsman 2009.



- alles vooruitgedacht kan worden. Invulling van onderaf sluit meer aan bij de maatschappelijke werkelijkheid.
4. Uitvoeringstoetsen die uitvoeringsorganisaties bij beleid en wetgeving uitbrengen moeten openbaar zijn.
  5. Kies voor vertrouwen. De wetgever moet geen wetten maken vanuit wantrouwen, niet richting de burger, niet richting medeoverheden en niet richting uitvoeringsorganisaties en de professionals die daar werken. Probeer daarom niet alles dicht te regelen.
  6. Laat ieder bestuursorgaan met een uitvoerende taak een «X-team» oprichten, dat grensoverschrijdende problemen waar burgers tegenaan lopen kan oplossen en waarvan lessen kunnen worden geleerd voor verbetering van de uitvoering. Deze X-teams moeten ook samenwerken met andere overheidsorganisaties.
  7. Veel sancties en sanctiesystemen van de overheid zijn uitgedacht in een tijd van hoogconjunctuur. Herijking en betere onderlinge afstemming is noodzakelijk om te voorkomen dat burgers in een negatieve financiële spiraal terechtkomen waar ze niet meer uit kunnen komen. Belangrijk is ook de vraag in hoeverre sancties geschikt zijn om hun doel te bereiken. Uitgangspunt moet zijn dat de meeste burgers deugen.
  8. De in- en terugvorderende en verrekenende rol van de overheid als schuldeiser vraagt om herijking. In tijden van financiële krimp moeten overheden de beslagvrije voet van burgers beschermen zodat zij niet onnodig verder in de financiële problemen komen. Bovendien is afstemming van invordering van schulden tussen overheidsorganisaties noodzakelijk.
  9. De Tweede Kamer moet meer aandacht besteden aan de samenhang in het beleid van de verschillende departementen met een focus op de vraag: wat betekent deze wetgeving en dit beleid voor burgers en in het bijzonder voor burgers die maatschappelijk minder goed kunnen meekomen?

De rijksoverheid zal op grond van het huidige kabinetsbeleid de komende jaren kleiner en efficiënter worden en bureaucratie zal bestreden worden. Deze doelstellingen die onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gerealiseerd zullen worden, sluiten goed aan bij de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Belangrijk is dat bij alle plannen met de rijksdienst steeds het perspectief van de burger concreet vertaald wordt naar een behoorlijk werkende overheidsorganisatie.

## **2 BEHOORLIJK OVERHEIDSOPTREDEN?**

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

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

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

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

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

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

## 2.1 Open en duidelijk

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

### *Verkeerde informatie kost geld*

Fabian woont net over de grens in Duitsland. Hij gaat in Nederland naar school. Dan moet hij 's morgens een heel eind fietsen. Op zich vindt hij dat niet zo erg maar met wind tegen is het geen pretje. Zijn ouders besluiten dan ook dat hij zijn brommerrijbewijs mag gaan halen. Dan kan hij op de brommer naar school.

Een fijn vooruitzicht, vindt Fabian, die les neemt bij een rijsschool in Nederland. Omdat hij in Duitsland woont vraagt hij de rijsschoolhoudster of dat geen probleem is. Dat is het volgens haar niet. De lessen gaan Fabian voor de wind en hij haalt een aantal weken later met succes zijn brommerexamen. Tijd om zijn brommerrijbewijs aan te vragen. Maar tot zijn grote verbazing krijgt hij te horen dat dat niet gaat omdat hij niet in Nederland woont.

Hij gaat naar de rijsschoolhoudster en vraagt waarom zij hem hierover verkeerd heeft geïnformeerd. Zij zegt dat ze die informatie van de Dienst Wegverkeer (RDW) heeft. Als Fabian dit zijn ouders vertelt, laten die het er niet bij zitten. Ze hebben veel kosten gemaakt voor de rijlessen en het examen. Ze stappen met hun verhaal naar de rechter en willen alsnog een rijbewijs voor hun zoon. Maar de rechter zegt dat dit volgens de wet niet kan. Het feit dat Fabian verkeerde informatie van de rijsschoolhoudster heeft gekregen en zij van de RDW, verandert daar niets aan.

Fabians ouders leggen de zaak aan de Nationale ombudsman voor. Zij vinden dat de RDW verkeerde informatie heeft gegeven. Hierdoor hebben zij onnodige kosten gemaakt voor de rijlessen en het examen. Ik vraag de RDW hoe dit zit. Die laat mij weten dat in het verleden inderdaad verkeerde informatie is gegeven over wanneer je in aanmerking komt voor een Nederlands rijbewijs. Zij bieden hiervoor hun excuses aan. Ze kunnen volgens de wet Fabian niet alsnog een rijbewijs geven. Maar dat neemt niet weg dat Fabians ouders onnodige kosten hebben gemaakt door de verkeerde informatie.

Ik vraag de RDW dan ook om met de ouders in gesprek te gaan over een tegemoetkoming in de kosten. Daarbij wijs ik hen op onze schadevergoedingswijzer. Daarin staat hoe overheidsinstanties behoorlijk kunnen omgaan met schadeclaims. Ik hoop dat Fabians ouders er met de RDW uitkomen. En ook dat Fabian snel zijn Duitse brommerrijbewijs haalt. (rapport 2012/139)

## Individuele klachtbehandeling

### *Opheldering over WOZ-waarde*

In 2010 en 2011 dient een aantal inwoners een klacht in bij de Nationale ombudsman en de Ombudscommissie 's-Hertogenbosch. De klacht betreft de manier waarop de gemeente de WOZ-waarden voor hun woningen vaststelt en het toezicht van de Waarderingskamer op de gemeente. De klachten blijken uiteindelijk niet gegrond. De gemeente heeft voldaan aan zijn verplichting voor een goede informatieverstrekking en de Waarde-

ringskamer heeft gehandeld in overeenstemming met het vereiste van fair play. De WOZ-beschikking kan echter alleen via een bezwaar- en beroeps-procedure aan de orde gesteld worden. Veel vragen van burgers horen niet thuis in deze procedure en zouden op een andere manier en vooral in een eerder stadium beantwoord moeten worden. Gemeenten moeten beter en actiever inspelen op de WOZ-vragen die bij burgers leven. Tijdige, juiste en adequate informatie is essentieel om onnodige en kostbare juridische procedures te voorkomen. (rapport 2012/016)

#### *Boetes aan houders ov-jaarabonnement funest voor vertrouwen in overheid*

Houders van een ov-jaarabonnement krijgen een boete als zij vergeten in of uit te checken tijdens hun reis met het openbaar vervoer. Deze boete wordt uitgedeeld door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa). De Nationale ombudsman is van mening dat het krijgen van die boete niet te verklaren is voor deze reizigers. Zij beschikken over een geldig en betaald abonnement en reizen dus niet zwart. Volgens de Nationale ombudsman is dat funest voor het vertrouwen van de betreffende burgers in de overheid. Hij vraagt minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) te kijken welke mogelijkheden er zijn om deze boetes te voorkomen.

#### *Wel of geen recht op aanvullende bijstandsuitkering?*

Een vrouw vraagt bij het UWV in Groningen een WW-uitkering aan. Op haar vraag of ze daarnaast recht heeft op een aanvullende bijstandsuitkering wordt verteld dat ze niet onder het sociaal minimum zit. De vrouw komt in ernstige financiële problemen. Als haar WW stopt, krijgt zij verrassend genoeg een bijstandsuitkering die hoger is dan haar WW. Het UWV geeft als reactie dat niet de medewerkers maar zij zelf verantwoordelijk was voor het aanvragen van de aanvullende bijstandsuitkering. De Nationale ombudsman vindt dat het UWV tekort is geschoten in de informatievoorziening. Hij heeft er met instemming kennis van genomen dat het UWV de vrouw uiteindelijk alsnog passend heeft gecompenseerd. (rapport 2012/008)

#### *Openheid over gegevens om schade te kunnen verhalen*

Een man wordt op zijn fiets aangereden door een taxi. De taxichauffeur rijdt weg zonder zijn gegevens achter te laten en de man gaat met erge pijn in zijn knie naar huis. In het ziekenhuis wordt zijn knie in het gips gezet. De man doet aangifte tegen de – hem onbekende – taxichauffeur. Het Openbaar Ministerie (OM) Amsterdam besluit de taxichauffeur niet te vervolgen wegens onvoldoende bewijs dat hij het delict «verlaten plaats ongeval» heeft gepleegd. De man wil de schade verhalen op de taxichauffeur maar het OM weigert hem het proces-verbaal met daarin de gegevens van de taxichauffeur te geven. De Nationale ombudsman vindt dat het OM de gegevens van de taxichauffeur had moeten verstrekken om de fietser in staat te stellen de schade te verhalen, ondanks het feit dat de taxichauffeur niet vervolgd werd voor het verlaten van de plaats van het ongeval. Het privacybelang van de taxichauffeur woog niet op tegen het belang van de aangereden fietser om over diens persoonsgegevens te beschikken voor het verhaal van de schade. (rapport 2012/159)

### **Structurele interventies**

#### *Kritiek op onderzoek naar overlijden in gevangnissen*

De overheid moet ervoor zorgen dat de toedracht rond een overlijden in een gevangenis duidelijk is. Dat gebeurt nu onvoldoende. Onderzoek naar overlijdensgevallen in gevangnissen zijn onvolledig en niet onafhankelijk

genoeg. De overheid moet bovendien ook meer aandacht schenken aan de belangen van nabestaanden. Deze conclusies trekt de Nationale ombudsman in zijn onderzoek *Overlijden in detentie*. (rapport 2012/037)

#### *Zorgen over de handhaving door de luchtvaartinspectie*

In een brief aan de Tweede Kamer uit de Nationale ombudsman zijn zorgen over handhaving van Europese rechten van vliegtuigpassagiers door de Inspectie Infrastructuur en Milieu. Uit cijfers van de inspectie blijkt dat de inspectie overtredingen van de Europese Verordening vaststelt (het weigeren van een compensatie voor grote vertragingen), maar de betreffende luchtvaartmaatschappijen in de regel niet opdraagt de overtredingen te compenseren. Dat is wel de taak van de inspectie. Daarnaast is de handhavingprocedure weinig toegankelijk. De burger moet allerlei juridische procedures doorlopen om zijn recht op compensatie te verwezenlijken. Ook verwijst de inspectie burgers standaard door naar de civiele rechter. De Nationale ombudsman vindt de formalistische werkwijze van de inspectie onwenselijk en schrijft de Tweede Kamer hierover.

#### *Meer voorlichting over alcoholslot*

Bij de invoering van het alcoholslot zou niet alleen aandacht zijn voor de techniek, maar ook voor de voorlichting. De Nationale ombudsman ontvangt niettemin verschillende klachten over de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van mensen zoals de relatie met de werkgever als zij in een auto van de baas rijden. Mensen ervaren een stigma doordat zij een code op het rijbewijs krijgen en het alcoholslot zichtbaar voor derden is. De Nationale ombudsman heeft bij minister Schultz van Haegen aangedrongen op meer voorlichting.

## **2.2 Respectvol**

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

#### *De dokter is boos*

Victoria is huisarts. Zij heeft euthanasie toegepast bij een patiënt die veel pijn leed. Een ingrijpende gebeurtenis, ook voor haar als arts. Zij meldt de euthanasie bij de regionale toetsingscommissie euthanasie. Zij moeten nagaan of Victoria de beslissing om euthanasie toe te passen overeenkomstig de wet heeft genomen. De commissie stuurt haar een ontvangstbevestiging waarin ze schrijft dat het niet lukt om de melding binnen de wettelijke termijn van twaalf weken te behandelen. Dat komt door de grote achterstanden, dat betreft de commissie zelf ook. Victoria kan pas negen maanden later een oordeel verwachten. Dit schiet Victoria in het verkeerde keelgat. Ze schrijft de commissie een boze brief: «Wanneer ú zich al niet aan de wet houdt, hoe kunt u dan van mij verwachten dat ik me eraan houd? Door uw handelwijze ondermijnt u mijn vertrouwen in de overheid.» Ze wijst de commissie er fijntjes op dat ook zij meer euthanasieverzoeken krijgt maar dat dat voor haar geen reden is om ze pas na negen maanden te behandelen.

Euthanasie is een belangrijk maar ook beladen onderwerp. Iemand die ondraaglijk en uitzichtloos lijdt kan een huisarts vragen om zijn leven te beëindigen. Euthanasie moet zeer zorgvuldig toegepast worden. De dokter heeft vaak een langdurige en persoonlijke relatie met zijn patiënt. Daarom is ook voor professionals euthanasie

emotioneel. De dokter moet zich aan strikte regels houden. Hij moet serieus toetsen of er sprake is van ondraaglijk en uitzichtloos lijden, een tweede arts raadplegen en achteraf melden bij de toetsingscommissie.

Victoria stuurt ook een brief naar de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Volksgezondheid, de Inspectie voor de gezondheidszorg, de landelijke huisartsenvereniging en naar mij. In die brief schrijft ze over de achterstanden: «gewoon efficiënter werken en geen Wichtigmacherei».

Ik vind het zeer ernstig dat de regionale toetsingscommissies zulke grote achterstanden hebben. Bij minister Opstelten van Veiligheid en Justitie en bij minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heb ik deze onwenselijke situatie onder de aandacht gebracht.

### **Individuele klachtbehandeling**

#### *Excuses voor communicatie over megastal*

Vereniging Behoud de Parel en gemeente Horst aan de Maas hebben de afspraak dat zij elkaar zullen informeren over het proces rondom de mogelijke komst van een megastal in de regio. De gemeente heeft zonder medeweten van de vereniging een onderzoek laten doen naar gezondheidsrisico's van de megastal. De vereniging voelt zich hierdoor buitengesloten. De Nationale ombudsman vindt deze manier van communicatie met de vereniging niet behoorlijk. Hij heeft inmiddels vernomen dat een collegelid de fout heeft erkend en zijn excuses heeft aangeboden. (rapport 2012/177)

#### *Herstel van vertrouwen na bemiddeling CBR*

Een mevrouw raakt een paaltje met haar auto. Een voorbijganger belt de politie omdat hij meent dat de vrouw in de war is. De politie neemt de vrouw mee naar het bureau en laat een crisisarts wat testen doen. Die concludeert dat er mogelijk aanwijzingen zijn voor dementie. Daarop komt de vrouw bij het CBR in een procedure om haar rijgeschiktheid te onderzoeken. Hoewel twee artsen de conclusie van de arts op het politiebureau weerleggen, wordt haar rijbewijs door het CBR ongeldig verklaard. Na ruim twee jaar soebatten met het CBR krijgt mevrouw ineens toch weer een rijbewijs voor vijf jaar. Het CBR biedt haar een financiële tegemoetkoming aan en zegt toe de onjuiste medische informatie uit het systeem te halen. De vrouw maakt zich zorgen of de gegevens wel echt verwijderd zijn maar het CBR wil haar geen zekerheid geven. De Nationale ombudsman brengt een bemiddelingsgesprek tot stand tussen de vrouw en het CBR. In het gesprek erkennen medewerkers van het CBR dat er fouten zijn gemaakt en tonen betrokkenheid bij wat de vrouw heeft meegemaakt. Ook helpen zij haar om zekerheid te krijgen over de verwijderde gegevens. Dit gesprek leidde tot herstel van vertrouwen na een drie jaar slepend conflict.

#### *Schadevergoeding volgens de regels*

De gemeente Valkenswaard sloopt begin 2010 een oud schoolgebouw. De sloop van het zes verdiepingen hoge, betonnen gebouw gaat gepaard met heftige trillingen. De omwonenden klagen bij de gemeente dat er hierdoor schade aan hun woningen is ontstaan en dienen een schadeclaim in. De gemeente wijst de claim af. De bewoners doen een beroep op de Nationale ombudsman. Hij toetst of de behandeling van het verzoek om schadevergoeding behoorlijk is verlopen aan de hand van richtlijnen uit

zijn Schadevergoedingswijzer. De Nationale ombudsman oordeelt dat de gemeente niet behoorlijk is omgaan met de schadeclaims. De gemeente had zich meer coulant moeten opstellen. Inmiddels heeft de gemeente dat gedaan. (rapport 2012/091)

#### *Integriteit staat voorop*

De Adviescommissie voor bezwaarschriften in de gemeente Delft oordeelt dat een van haar leden niet juist heeft gehandeld in een zaak. Het commissielid heeft persoonlijk contact gelegd met de betrokkene. Dat is niet volgens de regels van zorgvuldigheid en discretie waar leden van de adviescommissie aan gebonden zijn. De commissie doet geen inhoudelijke uitspraak over het voorval maar keurt het optreden van het betreffende lid wel af. Dat oordeel komt hard aan bij de man. Hij vindt dat hij op die manier beschuldigd wordt van machtsmisbruik. Hij is het niet eens met de manier waarop de adviescommissie een oordeel heeft gevormd en legt de zaak daarom voor aan de Nationale ombudsman. Die bekijkt de gang van zaken en oordeelt dat de adviescommissie gelijk heeft. De commissie heeft in haar oordeelsvorming op adequate wijze hoor en wederhoor toegepast. Dat zij uiteindelijk vanwege uiteenlopende getuigenverklaringen geen uitspraak heeft gedaan over die kwestie, is begrijpelijk. De commissie mag haar leden op integriteit aanspreken, onder voorwaarde dat dit op een behoorlijke wijze gebeurt en bezwaren zorgvuldig worden gemotiveerd. (rapport 2012/012)

#### **Structurele interventies**

##### *Snel alternatieven nodig voor vreemdelingenbewaring*

De Nederlandse overheid houdt jaarlijks ongeveer 6.000 mensen in vreemdelingenbewaring, vaak onder geestdodende omstandigheden. Minstens zestien uur per dag met iemand anders opgesloten zitten in een ruimte van ongeveer twee bij vijf meter. Twee uur per week bezoek mogen ontvangen. Niet kunnen werken. Niet zelf kunnen beslissen wanneer je naar buiten gaat. En bij dat alles niet weten hoe lang het gaat duren: het kan oplopen tot achttien maanden. En bij herhaling achter slot en grendel vormt geen uitzondering. Mensen zonder veroordeling op deze manier opsluiten is niet humaan en in strijd met mensenrechten, vindt de Nationale ombudsman. Er moeten snel volwaardige alternatieven komen voor de huidige vreemdelingenbewaring. (rapport 2012/105)

##### *Begeleiding van PTSS-slachtoffers bij de politie*

Politiekorpsen in Nederland gaan verschillend om met de begeleiding van agenten die lijden aan een posttraumatische stressstoornis (PTSS). Bepaalde korpsen erkennen PTSS niet als beroepsziekte. Daardoor komen sommige agenten met PTSS in de problemen. De Nationale ombudsman heeft de kwartiermaker voor de Nationale politie gevraagd om een oplossing. De Nationale ombudsman vindt dat alle agenten met PTSS moeten kunnen rekenen op erkenning hiervan door hun werkgever en op een serieuze behandeling. Per 1 januari 2013 is een richtlijn van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in werking getreden over de manier waarop met gevallen van PTSS bij agenten moet worden omgegaan binnen de politiekorpsen.

##### *Behoorlijkheidswijzer voor slachtoffers van geweldsmisdrijven*

De Nationale ombudsman heeft een speciale behoorlijkheidswijzer opgesteld voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Daarin staat wat zij mogen verwachten van betrokken instanties zoals politie en OM vanaf het moment dat zij aangifte doen tot aan het punt dat de dader weer op vrije



voeten komt. In de praktijk blijkt namelijk dat deze instanties nog niet voldoende invulling geven aan de rechten van slachtoffers en dat er nog onduidelijkheden zijn over die rechten.

#### *Behandeling minderjarige arrestanten door politie*

Een vijftienjarige jongen wordt verdacht van een ernstig strafbaar feit en in verzekering gesteld op het politiebureau te Ede. Zijn ouders gaan iedere dag bij hem op bezoek. Dit bezoek kan alleen plaatsvinden in een ruimte waarin zij fysiek volledig van elkaar zijn gescheiden door middel van een glazen wand. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman adviseren dat ouders zonder fysieke beperkingen zoals een glazen wand contact moeten kunnen hebben met minderjarige arrestanten. De Raad van Korpschefs onderzoekt nu hoe meer uniformiteit gebracht kan worden in voorzieningen en regelgeving. (rapport 2012/017)

### **2.3 Betrokken en oplossingsgericht**

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

##### *IND is zelf ook verantwoordelijk*

Van kinds af aan is het Idris zijn wens arts te worden. Hij komt uit Syrië en wil hiervoor in Nederland een studie volgen. Daarvoor start hij hier eerst met een intensieve cursus Nederlands. Om de cursus te kunnen volgen heeft hij een verblijfsvergunning aangevraagd en deze ook gekregen. Hij rondt de cursus succesvol af en schrijft zich in voor de studie medicijnen aan de Universiteit Leiden. Maar daar wordt hij helaas voor uitgeloot. Idris besluit dan eerst een jaar biologie te volgen. Ook hiervoor krijgt hij weer een verblijfsvergunning. Het jaar erop is het lot hem gunstiger gezind en tot zijn grote vreugde wordt hij ingeloot voor medicijnen. Voor deze nieuwe studierichting moet hij opnieuw een vergunning aanvragen. Vlak daarvoor zijn echter de regels veranderd. Idris kan de aanvraag niet zelf indienen maar op advies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) laat hij dat de universiteit doen. Hoewel alles spoedig verloopt zit er tussen de vergunning voor de studie biologie en die voor medicijnen uiteindelijk een zogenaamd verblijfs gat van 28 dagen. In die periode had Idris geen rechtmatig verblijf in Nederland. En dat is een probleem. Daar komt hij achter als hij de Nederlandse nationaliteit aanvraagt bij de IND. Daarvoor is hij inmiddels lang genoeg in Nederland. De IND wijst Idris zijn aanvraag om Nederland te worden af vanwege het verblijfs gat tussen zijn beide studies. Hij schrikt hier erg van. Niet alleen wil hij bijzonder graag zijn studie medicijnen afmaken zodat hij hier uiteindelijk als arts aan de slag kan maar inmiddels is het ook politiek erg onrustig geworden in Syrië. Hij is bang om teruggestuurd te worden naar zijn land.

Het lukt Idris niet de IND ervan te overtuigen anders te beslissen. Hij vraagt de Nationale ombudsman om hulp en stuurt een brief van de Universiteit Leiden mee. Daaruit blijkt nog eens duidelijk dat het niet aan Idris zelf te wijten is dat hij niet voldoet aan de voorwaarden voor het Nederlanderschap. Ik bekijk zijn situatie. Deze is vergelijkbaar met twee zaken waar ik eerder een rapport over heb uitgebracht. Daarin liet ik de IND weten dat het niet alleen in het belang van mensen zoals Idris is om een verblijfs gat te voorkomen maar ook in hun belang. Tijdens een verblijfs gat is iemand hier



immers niet rechtmatig. Het is de taak van de IND dit zoveel mogelijk te voorkomen.

Ik leg Idris zijn zaak voor aan de IND en wijs hen op mijn eerdere rapporten. Binnen een paar dagen reageert de IND met een positief bericht. Zij zien in dat Idris niets kon doen aan het verblijfsgat en maken het ongedaan. Idris is enorm opgelucht en gelukkig als ik hem bel met het goede nieuws. Zijn doel om arts te worden is weer een stapje dichterbij.

## **Individuele klachtbehandeling**

### *Bemiddeling na controle douane*

Op vluchthaven Schiphol zijn controles aan de orde van de dag. Een reiziger vindt dat hij tijdens een controle op een onbehoorlijke manier is behandeld en schakelt de Nationale ombudsman in. De Nationale ombudsman start een bemiddeling tussen hem en de douane. Tijdens de bemiddeling geeft de douane aan waarom bepaalde procedures zijn zoals ze zijn. De reiziger krijgt zo goed inzicht waarom hem dit is overkomen. Ook wordt een financiële tegemoetkoming aangeboden. De reiziger heeft eerder laten weten geen brieven-schrijver en -lezer te zijn, hij vindt een gesprek over dit onderwerp erg prettig en verduidelijkend.

### *Juridische insteek bij schade inval arrestatieteam*

Een arrestatieteam valt een woning binnen om een meerderjarige zoon en zware vuurwapens te zoeken. De zoon en vuurwapens worden niet aangetroffen maar wel zijn moeder en drie andere minderjarige kinderen. Zij hebben het politieoptreden als zeer beangstigend ervaren en zeggen dat het tot psychische schade heeft geleid. De politie biedt weliswaar excuses aan voor de situatie maar vraagt vervolgens ook om bewijsstukken van de immateriële schade (onder andere een verklaring van een psycholoog). De Nationale ombudsman vindt dat de politie hiermee een te juridische insteek heeft gekozen. Hij neemt er met instemming kennis van dat de politie inmiddels een protocol voor nazorg bij een inval van een arrestatieteam heeft gemaakt en dat zij het gezin heeft aangeboden om de schade te vergoeden. (rapport 2012/183)

### *Toch een vergoeding voor pleegzorg kleinzoon*

Een oma stuurt de Nationale ombudsman een met de hand geschreven brief. Zij is duidelijk op leeftijd en heeft de zorg voor haar kleinzoon op zich genomen, al enige jaren geleden. Niemand heeft haar destijds verteld wat de mogelijkheden waren ten aanzien van een vergoeding (netwerkpleegzorg). Zij heeft veel kosten moeten maken waar zij geen vergoeding voor heeft gekregen. De periode waar het met name over ging was langer dan een jaar geleden. De Nationale ombudsman legt de kwestie voor aan Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant. Deze maakt een uitzondering en geeft mevrouw alsnog een vergoeding.

### *Overlast door te veel burelen*

Een inwoner van Noordwijkerhout klaagt bij de Nationale ombudsman dat haar gemeente nul op rekest geeft als zij problemen met haar burelen krijgt. De naastgelegen eengezinswoning is door de nieuwe eigenaar gesplitst; de bovenverdieping verhuurt hij aan tijdelijke arbeidskrachten, vijf mannen in totaal en de benedenetage aan een stel. Ze veroorzaken veel overlast, vindt de vrouw.

De Nationale ombudsman vraagt de gemeente Noordwijkerhout de situatie te bekijken. De gemeente organiseert daarop een gesprek met de

betrokkenen. Er worden afspraken gemaakt over het maximale aantal bewoners en de eigenaar zegt toe het pand te zullen isoleren. De gemeente zal erop toezien dat het ook gebeurt.

#### *Problemen met zuigelingentransport op de BES*

Een Sabaanse zuigeling die op medische indicatie in het ziekenhuis op Sint Maarten wordt geboren moet wegens hartproblemen naar een gespecialiseerd ziekenhuis buiten Sint Maarten worden gebracht. De transporteur weigert de baby te vervoeren bij gebrek aan paspoort of inschrijving van de zuigeling. Pas na drie uur hevig discussiëren stemt de transporteur in. Gevreesd kan worden dat zich meer van dergelijke levensbedreigende situaties zullen voordoen zolang een protocol of een deugdelijke regeling ontbreekt. Meerdere zorgelijke signalen over het functioneren van de zorgverzekeringskantoren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de Nationale ombudsman bereikt. De Nationale ombudsman heeft het functioneren van het zorgverzekeringskantoor op dit punt aan de orde gesteld. Het ministerie van VWS neemt hierna gelukkig maatregelen: over de grenzen van formele verantwoordelijkheden heen worden communicatieproblemen en onduidelijkheden over een protocol opgelost. Er wordt ook een noodnummer ingesteld voor als er onverhoopt toch problemen ontstaan over reisdocumenten.

#### *Snelle oplossing bij onterechte terugvordering Wmo*

Een mevrouw ontvangt via de Wmo een vergoeding voor huishoudelijke hulp voor drie uur per week à € 20. Zij heeft haar «oude» hulp ingeschakeld voor € 15,50 per uur. Zo houdt ze aan het eind van het kwartaal geld over. Ze informeert bij haar mantelzorgmakelaar wat te doen. Die adviseert haar het totaalbedrag te besteden aan huishoudelijke hulp. Dat doet ze. Uiteindelijk moet ze de gemeente echter € 800 terugbetalen omdat ze meer dan drie uur per week huishoudelijke hulp heeft ingekocht, zonder dat ze daarbij echter het totaalbedrag heeft overschreden. De vrouw vraagt de Nationale ombudsman om haar te helpen. Die neemt contact op met de gemeente. Eigenlijk moet mevrouw officieel bezwaar maken tegen het besluit van de gemeente dat ze geld moet terugbetalen. Maar nu gelijk al duidelijk is dat het besluit niet klopt, draait de gemeente binnen een week het terugvorderingsbesluit terug.

### **Structurele interventies**

#### *Onterechte verrekeningen ongedaan gemaakt*

De Nationale ombudsman ontving in 2011 veel klachten van mensen die toeslagen aan de Belastingdienst moeten terugbetalen maar dit officieel financieel niet aankunnen. Ondanks dat deze mensen dan gevrijwaard zijn van terugbetaling voor een bepaalde periode, int de Belastingdienst de verschuldigde toeslagen toch. Na vragen van de Nationale ombudsman hierover laat de Belastingdienst weten dit probleem op te lossen voor het einde van het jaar 2012.

#### *Onderzoek naar de overheid als schuldeiser*

De Nationale ombudsman onderzoekt hoe overheden teveel uitgekeerde bedragen of openstaande boetes invorderen. Het onderzoek is een vervolg op zijn rapport over de gemeentelijke schuldhelpverlening. Daaruit bleek dat bij schuldhelpverlening de overheid ook altijd is betrokken als schuldeiser. Mensen met schulden hebben vaak ook schulden vanwege openstaande verkeersboetes en niet-betalde verzekeringspremies. Door de voorrangpositie van die overheidsinstanties kunnen die gezinnen in de schuldhelpverlening moeilijk uit de

problemen komen. Boetes lopen snel op door de bijkomende kosten tot wel 50%. Overheidsinstanties zoals Belastingdienst en UWV verstrekken toeslagen en uitkeringen als voorschot; dit zijn grote bedragen. Naderhand berekent de overheid op welk bedrag de burger recht had en vordert het teveel uitbetaald geld terug. Het CJIB incasseert onder andere openstaande verkeersboetes en het CVZ int de boete als de burger haar verzekeringspremie niet heeft betaald. De Nationale ombudsman organiseert een rondetafelconferentie met overheidsorganisaties. Doel hiervan is het creëren van een grotere bereidheid om mee te werken aan het voorkomen en het oplossen van problematische schuldsituaties. Hierbij zijn richtlijnen opgesteld voor behoorlijke invordering en behoorlijke medewerking aan schuldregelingen. Begin 2013 is het onderzoek afgerond. (Rapport 2013/003)

#### *Ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen*

Uit onderzoek naar ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen blijkt dat een van de ouders vaak vindt dat Bureau Jeugdzorg partijdig handelt en hen niet serieus neemt. Kinderen voelen zich verloren in de strijd. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman vinden het noodzakelijk dat de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg in samenwerking met rechters hun aanpak van ouders in een conflict-scheiding herzien. Zij moeten zich daarbij bezinnen op de effectiviteit van de ondertoezichtstelling. Het huidige aanbod van ondersteunende hulp bij de ondertoezichtstelling schiet tekort. (rapport 2012/166)

#### *Vertrouwen van de burger geschonden in Q-koortsaanpak*

De overheid heeft gedurende de Q-koortsepidemie onvoldoende aandacht gehad voor de burger. En nog steeds kijkt de overheid onvoldoende naar wat de Q-koortspatiënt nodig heeft om weer verder te gaan. Dat is niet behoorlijk. Dat concludeert de Nationale ombudsman in het rapport *Het spijt mij; over Q-koorts en de menselijke maat*. Hij doet een aantal aanbevelingen om het vertrouwen te herstellen. De Q-koorts heeft veel slachtoffers gemaakt. Niet alleen zijn ten minste 25 mensen overleden en tienduizenden besmet, nog steeds ondervinden veel patiënten dagelijks de gevolgen van de Q-koorts. (rapport 2012/100)

## **2.4 Eerlijk en betrouwbaar**

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

Eric heeft een goedlopend agrarisch bedrijf in de gemeente Halderberge en wil graag uitbreiden. Voor een grote nieuwe schuur is een bouwvergunning nodig. Hij moet bij de aanvraag ook een bedrijfsplan inleveren. Pas na ruim twee jaar krijgt Eric eindelijk zijn bouwvergunning. Dat is een hele tijd. Als Eric de papieren naloop, komt hij er achter dat er drie bezwaren waren ingediend tegen zijn schuur. Maar wat hij vervelender vindt, is dat deze bezwaarmakers blijkbaar ook de beschikking hadden over zijn bedrijfsplan met daarin vertrouwelijke informatie over zijn bedrijf. Dat had natuurlijk niet mogen gebeuren.

Het zit Eric niet lekker en hij dient een klacht in bij de gemeente. Het bedrijfsplan had niet via de gemeente openbaar mogen worden en er zijn privacygevoelige gegevens terechtgekomen bij omwonenden die zich verzetten tegen zijn nieuwe schuur. Ook vindt hij dat de procedure met twee jaar veel te lang heeft geduurd. De gemeente is

het met Eric eens dat zij te lang hebben gedaan over de beoordeling van zijn bouwvergunning. De gemeente biedt hem hiervoor excuses aan. Maar met de andere klacht is de gemeente het niet eens. De gemeente geeft toe dat het bedrijfsplan in het gemeentehuis is ingekeken of zelfs is gekopieerd. Maar het valt niet meer te achterhalen door wie, wanneer wat is gedaan. En omdat dit niet meer te achterhalen is, kan de gemeente niet ingaan op de klacht van Eric.

Eric is het hier helemaal niet mee eens en besluit mij in te schakelen. Ik start een onderzoek naar hoe het bedrijfsplan in handen is gekomen van de bezwaarmakers. Het volgende wordt duidelijk: het bedrijfsplan is via de gemeente bij hen terechtgekomen. Alleen is niet duidelijk hoe. Een bezwaarmaker bevestigt later dat hij het plan van een ambtenaar heeft gekregen maar hij weet niet meer van welke ambtenaar precies. Hij weet zelfs niet meer of het een man of een vrouw was.

Ondanks het feit dat niet duidelijk is welke ambtenaar de stukken naar buiten heeft gebracht, blijft staan dat de gemeente altijd verantwoordelijk is en zorgvuldig moet omgaan met de aan haar toevertrouwde stukken. Dit geldt des te meer voor een bedrijfsplan dat ingeleverd moet worden bij een vergunningaanvraag. Ik geef Eric daarom gelijk. Ik druk de gemeente op het hart dat ze voortaan zorgvuldiger moet omgaan met vertrouwelijke gegevens.

### **Individuele klachtbehandeling**

#### *Meer openheid over partijpolitieke invloed op benoemingen*

De overheid moet openheid geven over politieke invloed op benoemingen. In de aankondiging van een vacature moet staan wanneer en hoe een politieke afweging in de procedure wordt gemaakt. Dit stelt de Nationale ombudsman naar aanleiding van de benoemingsprocedure van de vicepresident van de Raad van State. Hij roept de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op tot dialoog met de Tweede Kamer over de procedures bij politieke benoemingen. Vijf sollicitanten hebben bij de Nationale ombudsman het verwijt geuit dat de benoemingsprocedure van de vicepresident van de Raad van State niet eerlijk en open was.

#### *Schijn van partijdigheid*

Een inwoner van Leiden maakt bezwaar tegen de aanleg van een invalidenparkeerplaats in haar straat. Zij vindt dat de bezwarencommissie partijdig is omdat een commissielid een goede vriend is van degene die de invalidenkaart heeft aangevraagd en de secretaris een goede vriend van de echtgenote. De Nationale ombudsman heeft niet kunnen vaststellen dat er sprake is geweest van partijdigheid bij de commissie. Wel vindt hij dat door het commissielid de schijn van partijdigheid is gewekt. Hij vindt dat niet het geval bij de persoon die door verzoekster abusievelijk is aangezien voor de secretaris van de commissie. (rapport 2012/182)

#### *Teruggave in plaats van terugbetaling*

Bij een mevrouw is in 2010 de Ziektewetuitkering door het UWV stopgezet. Ze is daartegen in bezwaar gegaan. Haar is geadviseerd om alvast WW aan te vragen voor het geval haar bezwaar ongegrond wordt verklaard. Haar bezwaar wordt echter gegrond verklaard waardoor mevrouw met terugwerkende kracht ziekengeld heeft te ontvangen en dus

uiteindelijk onterecht WW heeft ontvangen. In 2011 kan mevrouw pas de onterecht ontvangen WW terugbetalen aan het UWV. Het gevolg daarvan is dat ze in 2010 een te hoog inkomen heeft waardoor ze de huur- en zorgtoeslag over 2010 moet terugbetalen. De Nationale ombudsman neemt contact op met de Belastingdienst want dit is wel een erg onbevredigende uitkomst. De Belastingdienst is het hiermee eens en komt tot een hernieuwde beschikking waarin het inkomen lager is vastgesteld. Daardoor krijgt mevrouw ruim € 1.500 terug aan inkomstenbelasting, huurtoeslag en zorgtoeslag.

#### *Ommezwaaï reden doodsoorzaak*

De achttienjarige Devy lijdt aan een ongeneeslijke ziekte en overlijdt op 10 februari 2008 terwijl hij een blaasbloeding heeft, waarvoor de moeder naar haar mening tevergeefs de aandacht bij de medische staf van het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG) heeft gevraagd. Volgens het eerste obductierapport is de jongen overleden aan deze blaasbloeding. Na de klacht van de moeder tegen de behandeling van haar zoon in het ziekenhuis is het rapport, een jaar later, aangepast omdat volgens de behandelend artsen die conclusie onjuist zou zijn. Er is geen eenduidige doodsoorzaak aan te wijzen, zo luidt nu de conclusie. De moeder dient een klacht in bij de Nationale ombudsman over de gang van zaken. De Nationale ombudsman oordeelt dat de artsen van het UMCG vreemd hebben gehandeld bij het aanpassen van het obductieverslag. Hij vindt dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg haar onderzoek ten onrechte heeft gestopt met het argument dat het te lang duurde.

#### *Vergoeding voor noodopvang kinderen: wie betaalt?*

Door een vergissing van de Raad voor de Kinderbescherming komt de vader van twee kinderen in een instelling achter hun verblijfsplaats. De vader bedreigt de instelling. Een echtpaar vangt de kinderen op. Een verzoek tot vergoeding voor opvangkosten wordt naar de instelling gezonden. De instelling is helaas failliet gegaan. Bureau Jeugdzorg is vervolgens niet bereid om de kosten op haar beurt te vergoeden. De Nationale ombudsman heeft de Raad voor de Kinderbescherming verzocht om een oplossing. In overleg tussen de Raad en Bureau Jeugdzorg is besloten dat ieder de helft van de kosten voor hun rekening neemt. Dit bedrag is betaald aan het echtpaar.

#### *Snelle oplossing voor DigiD*

Een meneer belt voor zijn zoon. Zijn zoon heeft een nieuwe DigiD aangevraagd maar heeft tot drie keer toe geen activeringscode gekregen. Zijn zoon heeft de code hard nodig om zich in te kunnen schrijven voor zijn studie en voor zijn studiebeurs. De jongen krijgt steeds te horen dat hij maar een nieuwe code aan moet vragen. Zijn vader heeft inmiddels zelf ook naar DigiD gebeld maar zonder resultaat. De Nationale ombudsman neemt contact op met Logius, de organisatie achter de DigiD. Nog dezelfde dag wordt het probleem opgelost.

#### *Afwijzing claim door provincie niet redelijk*

Een veehouder is door de provincie en de gemeente benaderd over een mogelijke verplaatsing van zijn bedrijf omdat hij in een ecologisch belangrijk gebied ligt. Er wordt onderhandeld (medio 2009) en de veehouder heeft daarvoor deskundigen om advies moeten vragen. In oktober 2010 rijst twijfel aan de haalbaarheid vanwege de financiële crisis. In april 2011 deelt de provincie verzoekers gemachtigde mee dat door een beslissing van de staatssecretaris van Economische Zaken de provincie had besloten de onderhandelingen op een laag pitje te zetten. Kort daarop

zijn de onderhandelingen definitief stopgezet. De veehouder dient een schadeclaim in voor de gemaakte advieskosten maar die claim wordt afgewezen omdat daar geen juridische basis voor is. De veehouder stapt naar de Nationale ombudsman. Die overweegt dat afwijzing van de claim niet redelijk is. De overheid moet oog houden voor andermans belang als onderhandelingen om beleidsredenen worden afgebroken.

*Van kastje naar muur tussen brandweer en gemeente*

Een kinderopvang benadert de Nationale ombudsman met een terugkerende ergernis. De kinderopvang heeft van de gemeente toestemming voor 39 kindplaatsen. De brandweer gaat er bij verplichte controles echter steeds van uit dat er toestemming is voor in totaal 39 personen, dus kinderen én personeel. De kinderopvang heeft contact met de gemeente en met de brandweer maar die wijzen steeds naar elkaar. Een uiteindelijk goedgekeurde brandweerinspectie is maar een paar maanden geldig. Zo begint het gedoe elke paar maanden weer opnieuw. De Nationale ombudsman neemt contact op met de gemeente met de vraag de klacht van de kinderopvang in behandeling te nemen. En dan krijgt de kinderopvang alsnog de juiste vergunning.

### 3 WERK IN CIJFERS

Hoeveel klachten heeft het Bureau Nationale ombudsman in 2012 ontvangen? Hoe heeft het bureau deze klachten behandeld, wat was de gemiddelde doorlooptijd en waar heeft de klachtbehandeling toe geleid? In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord met behulp van het beschikbare cijfermateriaal.

Kerncijfers 2012:

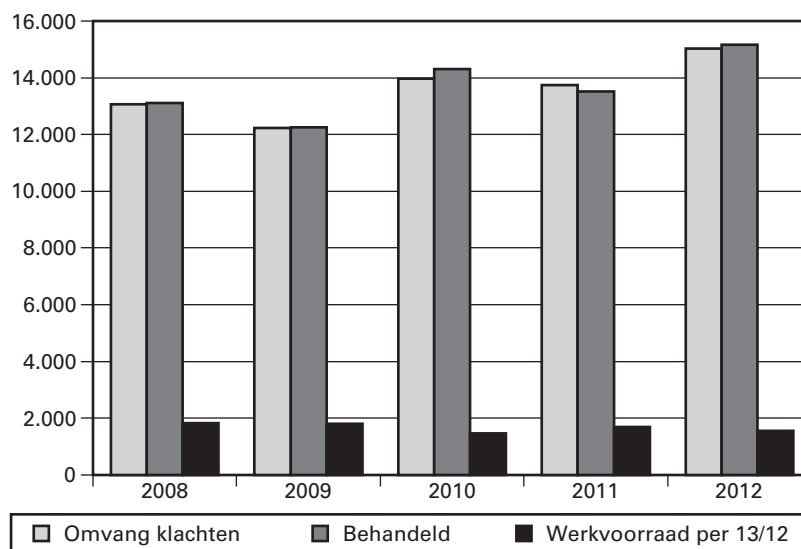
- 15.040 klachten ontvangen;
- 29.302 contacten frontoffice (telefoon, e-mail en bezoek);
- meeste klachten ontvangen over Belastingdienst (2787);
- toename in klachten over CJIB, CVOM, IGZ, Dienst Wegverkeer en gerechtsdeurwaarders;
- minder klachten over DUO, CVZ, CAK en zorgverzekeraars;
- ombudsman bevoegd over 89% van ontvangen klachten, een stijging van 5% ten opzichte van 2011;
- 83% van de in onderzoek genomen klachten opgelost door interventie;
- 209 rapporten uitgebracht;
- 76% van klagers kreeg geheel of gedeeltelijk gelijk in schriftelijk onderzoek;
- meeste oordelen gingen over gebrek aan eerlijkheid en betrouwbaarheid van de overheid;
- in 78 rapporten aanbevelingen gedaan.

#### 3.1 Klachten en contacten

Tabel 1 Omvang klachten en contacten

Klachten	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal ontvangen	13.073	12.222	13.979	13.740	15.040
Behandeld	13.102	12.257	14.311	13.519	15.164
Werkvoorraad per 31/12	1.831	1.800	1.467	1.689	1.558
Contacten (e-mail, telefoon, bezoek)	20.692	20.957	31.178	29.717	29.302

Figuur 4 Omvang klachten



De Nationale ombudsman heeft in 2012 15.040 klachten ontvangen. Dit aantal is bijna 10% hoger dan het aantal klachten dat in 2011 is ontvangen (13.740).

De Nationale ombudsman is sinds 10 oktober 2010 bevoegd klachten afkomstig vanuit Caribisch Nederland te behandelen over de politie, het OM, de zorgverzekeringskantoren, de Rijksdienst Caribisch Nederland en andere bestuursorganen van het Rijk. In 2012 heeft de Nationale ombudsman hiervandaan ruim 70 meldingen ontvangen die hebben geleid tot 26 klachten. Deze klachten zijn meegenomen in deze rapportage.

De klachten van de Kinderombudsman zijn niet meegenomen in dit verslag. De Kinderombudsman zal zijn werk zelf verantwoorden in een eigen verslag.

In 2012 heeft de Nationale ombudsman drie keer een meldpunt ingericht om klachten en signalen van burgers te ontvangen. Het doel van een meldpunt is om goed zicht te krijgen op bepaalde (structurele) problemen. Deze meldingen worden niet afzonderlijk geregistreerd als klacht. De meldingen ontvangen over de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zijn gebundeld in een zwartboek en aangeboden aan minister Schippers (Volksgezondheid). De reacties die binnenkwamen op het meldpunt over vertrouwen in de overheid zijn gebruikt bij de ombudslezing. Omdat het meldpunt over ervaringen met de overheid over blauwalg niet veel reacties opleverde is daar verder geen onderzoek naar verricht.

**Tabel 2 In 2012 door de ombudsman ingerichte meldpunten**

Meldpunt	aantal meldingen
IGZ	334
Vertrouwen	43
Blauwalg	3

Sinds 2011 bestaat de mogelijkheid klachten mondeling in te dienen. Dit past binnen de informele aanpak van de ombudsman, waarbij de burger steeds centraal staat. In 2012 is deze mogelijkheid verder verruimd. Iedereen die belt met de Nationale ombudsman met een klacht die de Nationale ombudsman in behandeling kan nemen, wordt direct doorverbonden met een van de onderzoekteams. In 2012 zijn 1.915 klachten mondeling ingediend. Dit is aanzienlijk meer dan in 2011 (13). Door de verruiming van de mogelijkheid om klachten mondeling in te dienen is het aantal klachten dat digitaal wordt ingediend voor het eerst in jaren gedaald. In 2010 werd 57% (8.025) van het totaal aantal klachten digitaal ingediend, in 2011 werd dit 61% (8.399) en in 2012 daalde het percentage naar 51% (7.613).



### 3.2 Ontvangen klachten per beleidsterrein

Tabel 3 Ontvangen klachten over de overheid in 2011 en 2012

	2011		2012	
	aantal	%	aantal	%
<b>Ministeries<sup>1</sup></b>				
Algemene Zaken	16	0,1	12	0,1
Buitenlandse Zaken	150	1,2	148	1
Veiligheid en Justitie <sup>2</sup>	1.092	9,1	1.954	12,9
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	402	3,3	135	0,9
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	692	5,7	750	5
Financiën	2.366	19,6	2.871	19
Defensie	193	1,6	115	0,8
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.422	11,8	2.837	18,8
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1.417	11,8	1.316	8,7
Economische Zaken	152	1,3	131	0,8
Infrastructuur en Milieu	584	4,8	711	4,7
<b>Politie</b>	1.226	10,2	1.350	8,9
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>	20	0,2	32	0,2
<b>Decentrale overheden</b>				
Buitengewone opsporingsambtenaren van niet-aangesloten gemeenten	10	0,1	0	0
Waterschappen	103	0,9	107	0,7
Gemeenten	1.953	16,2	2.346	15,6
Provincies	51	0,4	68	0,4
Gemeenschappelijke regelingen	200	1,7	229	1,5
<b>Totaal</b>	<b>12.049</b>	<b>100</b>	<b>15.112<sup>3</sup></b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Inclusief zelfstandige bestuursorganen.

<sup>2</sup> Inclusief de IND, die tot en met oktober onder het beleidsterrein Binnenlandse Zaken (minister voor Immigratie en Asiel) viel.

<sup>3</sup> Dit is het totaal van de ontvangen klachten per beleidsterrein waarin de Nationale ombudsman bevoegd is. Het aantal wijkt af van het aantal dat in tabel 5 wordt genoemd (13.548), omdat een klacht over verschillende beleidsterreinen kan gaan.

Tabel 4 Top vijftien ontvangen klachten

	2012	t.o.v. 2011
1. Belastingdienst	2.787	+ 23%
2. Gemeenten	2.346	+ 20%
3. Politie	1.350	+ 10%
4. UWV	1.248	+ 10%
5. CJIB	445	+ 160%
6. Bureaus Jeugdzorg	369	+ 19%
7. CAK	360	- 28%
8. CBR	311	- 5%
9. DUO	294	- 39%
10. SVB	289	+ 17%
11. Dienst Wegverkeer	276	+ 96%
11. IND	275	+ 14%
12. Openbaar Ministerie	231	+ 7%
13. Gemeenschappelijke regelingen	229	+ 15%
14. CVZ	217	- 28%
15. LBIO	191	+ 32%

De stijging in het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in 2012 heeft ontvangen, is primair te verklaren uit de recessie c.q. de financiële situatie waarin burgers verkeren. Zo heeft een aantal grote stijgers, zoals

het CJIB en de Belastingdienst, een relatie met de financiële situatie van burgers. Verder is er een toename te zien van het aantal klachten over kwijtschelding, betalingscapaciteit, verrekening, uitstel van betaling, beslagvrije voet, etc.

Daarnaast zijn er stijgingen veroorzaakt door nieuw aangesloten gemeenten, onderwerpen die veel media-aandacht hebben gehad (schuldhulpverlening en IGZ) en een aantal bijzondere problemen bij overheidsinstanties (RDW).

Specifieke informatie over de verschillende overheidsinstanties is opgenomen in de jaarbrieven die de Nationale ombudsman ook dit jaar aan diverse overheidsinstanties heeft gezonden. Deze jaarbrieven zijn te vinden op [jaarverslag.nationaleombudsman.nl](http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl).

### 3.3 Behandeling van klachten

De Nationale ombudsman behandelt klachten over de overheid; mensen met andere klachten worden doorverwezen naar de juiste instantie. Bij klachten over de overheid wordt bekeken hoe deze klachten het beste behandeld kunnen worden. Sommige klachten over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet is voldaan aan bepaalde vereisten. Zo neemt hij geen klachten in onderzoek als de klacht betrekking heeft op een beslissing van een overheidsinstantie waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Ook neemt de ombudsman geen klachten in onderzoek die betrekking hebben op een uitspraak van een rechter, op het (regerings)beleid of op een gemeente die voor de externe klachtbehandeling niet bij de Nationale ombudsman is aangesloten. In al die gevallen wijst de ombudsman de burger de juiste weg met een doorverwijzing, een adequate toelichting of door het geven van informatie.<sup>22</sup>

**Tabel 5 Behandeling van klachten**

	2011		2012	
	aantal	%	aantal	%
Nationale ombudsman niet bevoegd <sup>1</sup>	1.866	14	1.616	11
Nationale ombudsman bevoegd	11.653	86	13.548	89
Doorverwijzing of informatie	8.177		9.424	
In onderzoek genomen <sup>2</sup>	3.476		4.124	
Totaal	13.519	100	15.164	100

<sup>1</sup> Hieronder vallen uiteraard klachten die niet over de overheid gaan, zoals woningcorporaties, zorgaanbieders en openbare nutsbedrijven. Echter ook klachten over bijvoorbeeld een decentrale overheid met een eigen ombudsvoorziening, onderwijsinstellingen, de rechterlijke macht, vrijwillige jeugdhulpverlening en over een deel van de AFM en de DNB vallen in deze categorie.

<sup>2</sup> Uit een kwaliteitscontrole is naar voren gekomen dat in 2012 een aantal klachten ten onrechte als tussentijds opgelost of beëindigd is geregistreerd. Na een hierop volgende steekproef (10% van de dossiers die als zodanig zijn geregistreerd) is vastgesteld dat het om circa 627 klachten gaat. In de cijfers voor dit verslag zijn de cijfers hiervoor gecorrigeerd.

<sup>22</sup> Zie de Wet Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht voor de meest volledige omschrijving van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

**Tabel 6 Wijze van onderzoek**

	2011		2012	
	aantal	%	aantal	%
Oplossing door interventie	2.657	76	3.409	83
Bemiddeling	58	2	35	1
Onderzoek met rapport	379	11	209	5
Onderzoek met brief	161	5	189	4
Tussentijds opgelost of beëindigd	221	6	282	7
Totaal	3.476	100	4.124	100

Wat opvalt is de daling van het aantal rapporten van 379 in 2011 naar 209 in 2012. Reden hiervoor is onder meer dat het soort klachten dat de Nationale ombudsman in 2012 ontving vooral gerelateerd is aan financiële zaken. De aanpak van dit soort zaken is snel en oplossingsgericht. Doorgaans leidt dit niet tot een rapport (mensen zitten daar ook niet op te wachten). Dat is terug te zien in het aantal interventies (stijging van 2.657 naar 3.409).

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

**Tabel 7 Oordeel Nationale ombudsman in rapporten**

Oordeel	2011		2012	
	aantal	%	aantal	%
Gegrond	204	53,8	113	54,1
Deels gegrond	91	24	45	21,5
Niet gegrond	72	19	44	21,1
Geen oordeel	12	3,2	7	3,3
Totaal	379	100	209	100

In 158 rapporten uit 2012 luidde het oordeel van de Nationale ombudsman deels of volledig gegrond. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de indiener van een klacht over de overheid in een aanzienlijk deel van de gevallen (76%) waarin een schriftelijk onderzoek is ingesteld gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

### 3.4 Onderwerp van klachten

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

**Tabel 8 Kernwaarden in rapporten in aantallen**

Open en duidelijk Transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering		
Oordelen	76	
behoorlijk		14%
niet behoorlijk		86%
Respectvol Respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, evenredigheid, bijzondere zorg		
Oordelen	77	
behoorlijk		45%
niet behoorlijk		55%
Betrokken en oplossingsgericht Maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie		
Oordelen	27	
behoorlijk		11%
niet behoorlijk		89%
Eerlijk en betrouwbaar Integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit		
Oordelen	112	
behoorlijk		46%
niet behoorlijk		54%

In hoofdstuk twee staan voorbeelden beschreven van de bijbehorende casuïstiek.

### 3.5 Aanbevelingen

Naast behoorlijkheidsoordelen bevatten rapporten vaak een of meer aanbevelingen. Een aanbeveling kan erop gericht zijn om een (materiële) oplossing of herstel van vertrouwen te bewerkstelligen in een individueel geval. Ook kan een aanbeveling tot doel hebben om klachten in de toekomst te voorkomen.

**Tabel 9 Aanbevelingen**

	2011	2012
Aantal rapporten met aanbeveling <sup>1</sup>	129	78
Opgevolgde aanbevelingen <sup>2</sup>	90%	92%

<sup>1</sup> In 2011 en eerdere jaren stond in het verslag het totaal aantal aanbevelingen opgenomen in rapporten. Met andere woorden: in de telling werd er rekening mee gehouden dat één rapport meer dan één aanbeveling kan bevatten. Omdat het genereren van deze gegevens handmatig moet gebeuren en daardoor erg tijdsintensief is, is er in dit verslag vanuit overwegingen van efficiency voor gekozen het aantal rapporten te vermelden waarin aanbevelingen zijn gedaan. Hierdoor is het aantal aanbevelingen in 2012 lager dan in eerdere jaren.

<sup>2</sup> De reacties op aanbevelingen kunnen betrekking hebben op rapporten uit hetzelfde jaar of uit eerdere jaren; de percentages zijn indicatief, onder meer vanwege de tijd tussen het uitbrengen van een aanbeveling en de reactie daarop.

### 3.6 Doorlooptijden

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid voortvarend te werk moet gaan. Ook in het eigen werk blijven medewerkers van de Nationale ombudsman streven naar zo kort mogelijke doorlooptijden. In 2012 is wederom een verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar gerealiseerd. Gemiddeld is de doorlooptijd afgenomen van 43 dagen in 2011 naar 40 dagen in 2012.

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

	2011	2012		
Nationale ombudsman niet bevoegd	12	13		
Nationale ombudsman bevoegd				
Informatie of doorverwijzing	31	29		
In onderzoek genomen <sup>1</sup>	90	71		
Interventie		42		47
Bemiddeling		157		175
Onderzoek met rapport (in maanden)		11		10
Onderzoek met brief (in maanden)		6		6
Tussentijds opgelost of beëindigd		132		76

<sup>1</sup> Dit is een gewogen gemiddelde.

Ondanks de stijging van het aantal klachten is de organisatie erin geslaagd de gemiddelde doorlooptijd verder te laten afnemen. Dit is vooral te danken aan de inzet van een nieuwe werkwijze: het direct aanpakken. Bij het direct aanpakken probeert de Nationale ombudsman zo veel mogelijk het probleem van de burger direct op te lossen. Burgers die bellen met een klacht die de Nationale ombudsman in behandeling kan nemen, worden direct doorverbonden met een van de onderzoeksteams. In 2012 zijn 1.915 klachten op deze manier ingediend. Deze klachten zijn gemiddeld binnen 18 dagen afgehandeld.

### 3.7 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman

Het Bureau Nationale ombudsman krijgt hoge waarderingcijfers van burgers over de dienstverlening. Toch worden er ook klachten ingediend over (medewerkers van) het bureau. Een blijk van ongenoegen over een onderzoeksbeslissing wordt niet als klacht, maar als herzieningsverzoek aangemerkt. Bij verzoeken om herziening wordt ook bezien welke rol het bureau speelde bij het ontstaan van de onvrede van betrokkene. In 2012 zijn 87 herzieningsverzoeken behandeld. Twee daarvan zijn toegewezen, de overige zijn niet gehonoreerd.

Bij klachten worden principes van conflicthantering gebruikt volgens de ombudsmethode. In de regel wordt snel persoonlijk contact opgenomen met de klager. Zo wordt geprobeerd de klacht in overleg met de klager vlot op te lossen. Vaak lukt dat ook, bijvoorbeeld door excuus aan te bieden of door een toezegging te doen. In 2012 zijn 43 klachten geregistreerd (2011: 42).

**Tabel 11 Overzicht behandeling interne klachten 2012**

Aard klacht	Aantal	Gegron	Niet gegron	N.v.t. of geen oordeel	In behan- deling
Behandelingsduur	18	14	2	2	–
Nakomen toezegging	3	2	1	–	–
Bejegening	3	1	–	2	–
Informatieverstrekking	4	2	–	2	–
Administratieve zorgvuldigheid	4	2	–	1	1
Administratieve organisatie	3	2	–	1	–
Diversen	8	3	3	1	1
Totaal	43	26	6	9	2

## 4 BEDRIJFSVOERING

### 4.1 Missie en visie

De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat en onafhankelijk. De Nationale ombudsman is gericht op het effectief oplossen van problemen tussen burgers en de overheid door steeds een verbinding te leggen tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid. Het voortdurend ontwikkelen van deze behoorlijkheid is een belangrijk uitgangspunt. Wat geldt voor het functioneren van overheidsinstanties is bij uitstek van toepassing op de eigen werkwijze en organisatie. Het organisatie- en personeelsbeleid zijn gericht op dienstverlening, gerichte beïnvloeding, professionaliteit, transparantie en kennisdeling.

#### *Klachten burger*

De verwachting dat er in 2012 meer klachten op de Nationale ombudsman zouden afkomen, is waarheid geworden. Het aantal klachten is bijna 10% gestegen. Oorzaken zijn:

- de recessie (meer klachten van financiële aard);
- het bureau heeft er taken bij gekregen (de klachtbehandeling voor de openbare lichamen van Caribisch Nederland, de Veteranenombudsman en een uitbreiding van het aantal aangesloten gemeenten);
- sommige overheidsorganisaties behandelen (nog steeds) hun eerstelijnsklachten ontoereikend.

#### *Direct aanpakken*

In 2012 is geïnvesteerd in het ontwikkelen en implementeren van het direct aanpakken binnen de klachtbehandeling van de Nationale ombudsman. Bij het direct aanpakken lost de Nationale ombudsman zo veel mogelijk het probleem van de burger direct op. De aanpak is informeel (liefst mondeling) en oplossingsgericht. In iedere fase van de klachtbehandeling is het persoonlijk contact erop gericht te achterhalen waar het de verzoeker werkelijk om te doen is. Daarbij wordt de burger actief betrokken bij de behandeling van zijn klacht.

#### *Structureel aanpakken*

Het behandelen van klachten alleen is niet genoeg. Het voorkomen ervan is zeker zo belangrijk. Daarom is in 2012 ook geïnvesteerd in «de structurele aanpak». Vaker voorkomende problemen worden geanalyseerd en gezien op structurele oorzaken. Hierna kan een onderzoek of structurele aanpak met rapportage worden gestart.

Om alle signalen over de relatie burger-overheid sneller te verzamelen is een «redactie» bij de Nationale ombudsman ingesteld. De Redactie is een overleg waar snel en brainstormend wordt ingespeeld op de actualiteit, signalen en klachten uit de teams of uit het frontoffice. Bekeken wordt of er bijvoorbeeld (structureel) onderzoek naar gedaan moet worden, of dat een ander instrument zich hiervoor leent, zoals een extern optreden van de ombudsman, het schrijven van een column, etc.

#### *Ombudsplein*

In 2012 is gestart met de voorbereiding van de inrichting van het Ombudsplein. Het Ombudsplein wordt de virtuele en fysieke omgeving voor het verkrijgen van informatie over de relatie tussen burger en overheid, het indienen van klachten en het afgeven van signalen. Met het



inrichten van een Ombudsplein (inclusief website) wil de Nationale ombudsman:

- de dienstverlening aan de burger nog beter maken;
- de Nationale ombudsman neerzetten als dé logische partner voor burger en overheid waar het gaat om de relatie burger-overheid;
- nog beter zicht krijgen op openbaar bestuur in Nederland (waar gaat het goed en waar niet);
- bijdragen aan de samenhang in de interne dienstverlening, zowel naar de burgers als de overheid en andere doelgroepen.

#### *Verandering binnen de teams*

In 2012 is ervoor gekozen de structurele aanpak te integreren in de onderzoeksteams en een verbinding te leggen met het strategisch beleid van de organisatie. Tegelijk is gekozen voor een indeling van de onderzoeksteams op basis van gebeurtenissen en thema's in plaats van de instantie waar de klacht over gaat. Deze indeling maakt dat structurele en ketenproblemen eerder zichtbaar worden en tevens is hiermee een efficiencywinst behaald doordat het aantal onderzoeksteams en teamleiders is teruggebracht van zeven naar vijf.

#### *Digitalisering*

In 2012 is veel aandacht en tijd besteed aan de voorbereiding van de digitalisering van de dossiers van de Nationale ombudsman met als resultaat dat de organisatie in 2013 alle klachten op basis van digitale dossiers zal behandelen.

#### *Efficiencymaatregelen*

De organisatie heeft verschillende efficiencymaatregelen getroffen, zoals het verminderen van het aantal leidinggevenden, de digitalisering van het primair proces en het verder verbeteren van (het beheer van) de processen en het projectmatig werken.

#### *Reflectie en integriteit*

Reflectie op onze eigen interventies richting de overheid en op onze rol in de maatschappij is een voortdurend proces. Het jaar 2012 stond verder in het teken van het geven en ontvangen van feedback. Van iedere medewerker en iedere leidinggevende is gevraagd dat hij of zij bereid en in staat is om consequent feedback als methode van professionaliteitsverbetering te omarmen. De methode direct aanpakken en feedback van verzoekers vragen zijn twee pijlers van de manier van werken van de Nationale ombudsman. Ook omgang met ambtenaren en overheidsinstanties is gebaseerd op de methode van feedback. De Nationale ombudsman reflecteert op basis van de uitgangspunten van de behoorlijkheid op de dagelijkse praktijk van overheidsinstanties. Het perspectief van de burger staat daarbij centraal.

#### *Internationale activiteiten*

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk andere landen te ondersteunen bij het opzetten of versterken van een ombudsinstituut, klacht-recht en/of klachtbehandeling. De middelen hiervoor zijn beperkt. In 2012 is de Nationale ombudsman een samenwerkingsproject aangegaan met de ombudsman van Jordanië. In voorbereiding zijn samenwerkingsprojecten met Oeganda en Indonesië. Uitgangspunt voor het honoreren van aanvragen uit het buitenland is de lijst met landen die genoemd worden in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van Buitenlandse Zaken. De kosten moeten extern kunnen worden gefinancierd.

In november 2012 is de Nationale ombudsman benoemd tot president van de IOI European Region. Het International Ombudsman Institute is verantwoordelijk voor het opzetten van samenwerkingsverbanden, het organiseren van werkgroepen en de ondersteuning van het ombudsman-instituut in het algemeen. Als voorzitter van de Europese regio neemt Brenninkmeijer deel aan de World Board van de IOI.

## 4.2 Financiën

**Tabel 12 Begroting en realisatie**

Bedragen x € 1.000	2011 <sup>1</sup>		2012	
	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Vastgestelde ontwerpbegroting	16.028	39	15.657	1.789
Aanvullende begrotingen	1.185	1.750	1.353	580
Totale begroting	17.213	1.789	17.010	2.369
Realisatie	16.618	2.310	16.601	2.255
Verschil	595	521	409	- 114

<sup>1</sup> De cijfers van 2011 zijn gecorrigeerd t.o.v. het jaarverslag van 2011, omdat de financiële afsluiting later plaatsvindt dan de oplevering van gegevens t.b.v. het jaarverslag.

In tabel 12 zijn de bedragen opgenomen van de begroting en de realisatie van het bureau Nationale ombudsman voor 2011 en 2012. Dit is inclusief de uitvoering van de taken van de Kinderombudsman en de klachtbehandeling voor de decentrale overheden.

Vanaf 2012 is structureel budget toegevoegd voor de uitvoering van de taken van de Veteranenombudsman (€ 0,3 miljoen). De besluitvorming hierover vindt echter pas in 2013 plaats. Daarnaast is het Adviespunt Klokkeluiders als zelfstandig onderdeel gehuisvest bij de Nationale ombudsman.

De totale uitgaven (€ 16,6 miljoen) bestaan voor 74% uit salariskosten en 26% uit overige kosten ten behoeve van de inzet van medewerkers en materiële kosten.

## 4.3 Personeel

In 2012 is veel aandacht geschonken aan het organiseren van interne trainingen die de dienstverlening verbeteren en aansluiten op de ontwikkelingen in de organisatie, zoals trainingen gericht op het direct aanpakken, beleidsbeïnvloeding en het geven en ontvangen van feedback. Ter voorbereiding op de digitalisering is geïnvesteerd in RSI-preventie en diverse computertrainingen.

Verder zijn in 2012 voorbereidingen getroffen voor de invoering in 2013 van het functiegebouw Rijk bij de Nationale ombudsman.

### 4.3.1 Substituten

Op 26 september 2012 heeft de Tweede Kamer de substituut-ombudsmannen Frank van Dooren, Addie Stehouwer en Kinderombudsman Marc Dullaert voor een nieuwe ambtstermijn van zes jaar beëdigd.

### 4.3.2 Formatie en bezetting

In tabel 13 is de streefbezetting en de gemiddelde bezetting bij de Nationale ombudsman in 2011 en 2012 weergegeven.

**Tabel 13 Streefbezetting en werkelijke gemiddelde bezetting in fte's (exclusief ambtsdragers)**

	2011	2012
Streefbezetting	151	151
Gemiddelde bezetting	146	146

Gemiddeld waren in 2012 146 fte in dienst bij de Nationale ombudsman. Dit is inclusief het team voor de Kinderombudsman.

### 4.3.3 In- en uitstroom

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

	2011	2012
Instroom	12	9
Uitstroom	7	13

De medewerkers die zijn uitgestroomd waren gemiddeld vier jaar in dienst.

**Tabel 15 Leeftijdsofbouw personeel (exclusief ambtsdragers)**

	20-30	30-40	40-50	50-60	60-65
2011	10	48	60	37	13
2012	7	45	61	40	11

Van de medewerkers is 68% 40 jaar of ouder, dit onderstreept de behoefte aan levensfasebewust personeelsbeleid dat in 2012 is opgestart.

### 4.3.4 Bezetting vrouwen/mannen

**Tabel 16 Aantal vrouwen en mannen in dienst (exclusief ambtsdragers)**

	2011	2012
Vrouwen	124 (74%)	118 (72%)
Mannen	44 (26%)	46 (28%)

Het percentage vrouwen binnen de organisatie blijft hoog, ook in het management.

#### 4.3.5 Ziekteverzuim

Het gemiddelde ziekteverzuim is in 2012 gestegen naar 7,2%. De stijging van het ziekteverzuimpercentage is aanleiding een onderzoek te laten instellen naar de achterliggende oorzaken van het verzuim. Dit onderzoek wordt in 2013 uitgevoerd. Een eerste interne analyse op het veelvuldig en kortdurende verzuim wijst op twee mogelijke oorzaken. De eerste is de stijging en de aard van het aantal ontvangen klachten. De stijging is al in het vierde kwartaal van 2011 ingezet. Daarbij komt dat de klachten steeds vaker een spoedeisend en financieel karakter hebben. Deze twee factoren leiden tot een hogere belasting. Op langere termijn heeft dit geleid tot een hoger werkgerelateerd ziekteverzuim. Daarnaast is de samenstelling van het personeelsbestand zodanig, dat de combinatie werk en privé in sommige levensfasen tot een overbelasting leidt. In 2012 is gestart met het opstellen van een levensfasebewust personeelsbeleid om onder andere bewustwording op dit gebied te vergroten.

#### 4.3.6 Bezetting loonschalen (m/v)

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

Tabel 17 Bezetting loonschalen (exclusief ambtsdragers)

		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
2011	Vrouw	0	17	1	4	9	11	7	48	14	9	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	2	2	3	21	4	6	0	2	0	0	0
	Totaal	0	21	1	4	11	13	10	69	18	15	3	2	0	0	1
2012	Vrouw	0	15	0	3	9	9	5	50	12	11	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	3	3	2	20	5	7	0	2	0	0	0
	Totaal	0	19	0	3	12	12	7	70	17	18	3	2	0	0	1