

Vergaderjaar 2008–2009

31 866

Verslag van de Nationale ombudsman over 2008

Nr. 2

VERSLAG

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>	DigiD	80
<b>De burger in de ketens</b>	<b>7</b>	Gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen	81
Ketenafhankelijkheid	9	1.3 Context en beoordeling functioneren overheidsinstanties	84
Verkokering	13	<b>2. Relatie tussen burger en overheid</b>	<b>87</b>
De burger als mens en de overheid als samenstel van systemen	14	2.1 Eén geheel <-> onderdeel van keten	87
De reductie van de burger	17	2.2 Kwetsbaar <-> onkwetsbaar, onaantastbaar	90
Ketensamenwerking	18	2.3 Juridisch afhankelijk <-> autonoom, bureaucratisch, machtig, eenzijdig bepalend	93
De schaduwzijde: problemen voor burgers in ketens	20	2.4 Financieel afhankelijk <-> budgetten en begrotingen	96
Te veel vertrouwen in keteninformatisering?	23	2.5 Gebrek aan deskundigheid <-> deskundig	98
Aanbevelingen	25	2.6 Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid <-> zakelijke, onpersoonlijke betrokkenheid vanuit weten regelgeving	100
Het blijft complex	29	2.7 Opmerkelijke zaken	102
Conclusie	30	<b>3. Werk in cijfers</b>	<b>105</b>
<b>1. Ons beeld van overheidsinstanties</b>	<b>32</b>	3.1 Omvang klachten	105
1.1 Onderzoek op eigen initiatief	32	3.2 Frontoffice	108
Lopende projecten	39	3.3 Werkwijze	109
1.2 Beeld overheidsinstanties uit klachtbehandeling	40	3.4 Rapporten	111
Belastingdienst	41	3.5 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman	116
Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen	44	<b>4. Bedrijfsvoering</b>	<b>118</b>
Centrale organisatie Werk en Inkomen	48	4.1 Financiën	118
Immigratie- en Naturalisatiedienst	49	4.2 Personeel	119
Informatie Beheer Groep	52	4.3 Internationale activiteiten	121
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	54	<b>Bijlagen</b>	
Bureaus Jeugdzorg	57	1 Behoorlijkheidsnormen	122
Politie	60	2 Klachten per beleidsterrein	127
Openbaar Ministerie	64	3 Nevenfuncties ambtsdragers	143
Centrale Verwerking Openbaar Ministerie	66		
Centraal Justitieel Incasso Bureau	68		
Koninklijke Marechaussee	69		
Dienst Wegverkeer	71		
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	74		
College voor Zorgverzekeringen	75		
Centraal Administratie Kantoor	78		



## VOORWOORD

Voor u ligt het Verslag van de Nationale ombudsman over 2008. Dit verslag bestaat uit twee delen: een thematisch deel en een verantwoordingsdeel. Het verantwoordingsdeel geeft een beeld van het functioneren van overheidsinstanties gebaseerd op ruim 13 000 ontvangen klachten in 2008. Dit deel geeft ook inzicht in de manier waarop de Nationale ombudsman zijn taken heeft vervuld.

Het thematisch deel heeft als titel «De burger in de ketens». De Nationale ombudsman heeft een uniek zicht op het functioneren van honderden overheidsorganen. Vanuit die overzichtspositie valt de complexiteit van de overheid op en hoe zij vaak verkokerd functioneert. De burger kan zo verloren raken in de ketens met soms ernstige gevolgen. Ketensamenwerking en keteninformatisering vormen voor de overheid steeds vaker een oplossing voor verkokering. In dit verslag staat de vraag centraal hoe de belangen van burgers bij toenemende ketensamenwerking en keteninformatisering voldoende gewaarborgd kunnen worden. Wat in het dagelijks werk van de Nationale ombudsman opvalt, is dat bij complexe situaties de besluitvorming trager wordt, burgers, bedrijven en instellingen langer moeten wachten op de overheid, dat besluiten soms zelfs helemaal uitblijven of dat er onjuiste besluiten genomen worden. In sommige gevallen ontstaan zelfs onbegrijpelijke situaties, gaat er in een individueel geval iets ernstig mis of verdwijnen duizenden bestanden. De overheid zelf wordt steeds afhankelijker van ketensamenwerking. Maar ook burgers zijn meer en meer afhankelijk van goede afstemming en samenwerking. Als iets misgaat ontdekken burgers hoe complex de overheid in elkaar zit en hoe moeilijk het is om fouten ongedaan te laten maken. Burgers worden vaak van loket naar loket gestuurd, omdat geen enkel overheidsorgaan zich verantwoordelijk voelt. In dit verslag maakt de Nationale ombudsman een analyse en doet hij een aantal aanbevelingen.

De Tweede Kamer benoemt de Nationale ombudsman voor zes jaar. Jaarlijks brengt hij een verslag uit aan de Tweede Kamer. De ombudsman heeft daarmee een formele band met de Kamer en niet met het kabinet. Dit draagt bij tot zijn onafhankelijke rol in de samenleving. In veel landen wordt dit instituut «parlementaire ombudsman» genoemd en de Nationale ombudsman beschouwt zich vanwege zijn rol ook als «parlementair». Dat betekent dat goede verhoudingen met de Tweede Kamer – en wat meer op afstand de Eerste Kamer – essentieel zijn voor zijn functioneren. De contacten tussen de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer zijn in de afgelopen jaren geïntensiveerd. In maart 2008 heeft de Nationale ombudsman voor de eerste keer tijdens een plenaire vergadering het Verslag over 2007 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden. Met ingang van 2008 vindt jaarlijks ook een besloten overleg met de Tweede Kamer plaats over het functioneren van het instituut Nationale ombudsman.

Het thema «Burgerschap verzilverd», waarmee in het Verslag over 2007 aandacht werd gevraagd voor de hardere verhoudingen tussen overheid en burger, heeft aanleiding gegeven tot veel discussie. Deels werd die discussie veroorzaakt door de wijze waarop de boodschap in de media ruwer werd overgebracht dan hij in de Tweede Kamer is uitgesproken en in het persbericht is weergegeven. Het NOS-journaal stelde dat de Nationale ombudsman de overheid «hufferig» vond. De minister-president antwoordde via de media dat dit een «zwart-wit beeld» was. Daarmee was de discussie afgeleid van waar het werkelijk om ging en dat valt te betreuren.

Het kabinet kwam in 2008 voor het eerst met een schriftelijke reactie op het verslag, waardoor de discussie meer inhoud kreeg.<sup>1</sup> Het kabinet uit

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 363, nr. 3.

zijn bezorgdheid over ruw gedrag van burgers tegenover politie en hulpverleners en besteedt aandacht aan maatregelen om daarop te reageren. De Nationale ombudsman deelt de bezorgdheid, maar zijn taak brengt met zich mee om ook de overheid een spiegel voor te houden. Het gaat niet alleen om repressief optreden tegen burgers, maar ook om het geven van het goede voorbeeld door de overheid zelf. Deze discussie is vervolgens voortgezet in het overleg van de Nationale ombudsman met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij de plenaire behandeling van het Verslag over 2007 in aanwezigheid van de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het overleg met de Kamer en naar aanleiding van de motie Pechtold<sup>2</sup> is meer helderheid ontstaan over de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. Het kabinet veronderstelde dat de Nationale ombudsman zijn bevoegdheid buiten de termen van de wet wilde uitleggen. Dat bleek echter op een misverstand te berusten.

Het instituut Nationale ombudsman heeft als focus een goede relatie tussen burger en overheid. Daarom richt het zich vooral op de bescherming van mensenrechten en het bevorderen van behoorlijk overheids-handelen. Bij deze focus hoort dat bij actuele ontwikkelingen op het terrein van mensenrechten en behoorlijk bestuur de vraag aan de orde komt of en welke rol de Nationale ombudsman zal vervullen.

Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer laten weten dat het overweegt om het op te richten Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) te verbinden aan een bestaande instelling. Hierover is nauw overleg geweest tussen de Nationale ombudsman, de Commissie Gelijke Behandeling, het College bescherming persoonsgegevens en het Studietoel en Informatiecentrum Mensenrechten.

In 2008 is de instelling van een Kinderombudsman actueel geworden. De Kinderombudsman heeft als doel de rechten van kinderen en jongeren te beschermen zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Eind 2008 heeft het Tweede Kamerlid Arib een initiatiefwetsvoorstel voorgelegd aan de Tweede Kamer, dat inmiddels voor advies bij de Raad van State ligt. Volgens dit voorstel gaat de Kinderombudsman deel uitmaken van het instituut Nationale ombudsman.

Jaarlijks ontvangt de Nationale ombudsman een aantal zaken van klokkenluiders. Het kabinet beraadt zich op maatregelen ter versterking van de positie van klokkenluiders. De Nationale ombudsman krijgt hierbij mogelijk een rol.

Een laatste ontwikkeling betreft de organisatie van de ombudsfunctie op Bonaire, St. Eustatius en Saba. Volgens de huidige voorstellen kunnen deze BES-eilanden kiezen of ze gezamenlijk een ombudsfunctie inrichten of zich aansluiten bij de Nationale ombudsman. Voor de uitoefening van rijkstaken op de BES-eilanden zal de Nationale ombudsman bevoegd zijn.

De Nationale ombudsman,  
Dr. Alex F.M. Brenninkmeijer

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 363, nr. 7.

## DE BURGER IN DE KETENS

*In onze complexe samenleving heeft de overheid vele gedaanten gekregen: er zijn honderden overheidsorganen. De overheid specialiseert en verkokert meer en meer en is daarmee zelf te complex geworden. Onderlinge afstemming en samenwerking binnen de overheid in de vorm van ketensamenwerking, ketenmanagement en keteninformatisering worden vaak als oplossing gezien. Maar samenwerken blijkt niet eenvoudig. Wat betekent dit voor de burger die meer en meer afhankelijk wordt van goede samenwerking binnen de overheid? De burger wordt in de overheidssystemen vaak gereduceerd tot een nummer of een ander beperkt kenmerk om inpasbaar te zijn in het overheidsbeleid. Maar deze reductie doet onrecht aan het unieke karakter van ieder mens. Daarnaast worden er fouten gemaakt. Ketensamenwerking en vooral keteninformatisering scheppen risico's voor de burger. Op welke wijze kan de overheid die risico's beperken en welke voorzieningen zijn er nodig als de burger knel komt te zitten in de ketens? De Nationale ombudsman maakt een analyse en doet op basis hiervan een aantal aanbevelingen.*

Een automobilist wordt door de politie in gijzeling genomen en komt daarbij «vast» te zitten op het politiebureau, omdat verschillende instanties onjuist zijn omgegaan met zijn adresgegevens. De automobilist heeft bovendien zijn zaak niet kunnen voorleggen aan de rechter. Een ondernemer blijkt gedurende dertien jaar het slachtoffer van identiteitsfraude. Door veel vervelende incidenten komt hij erachter dat hij als gevaarlijk drugs crimineel te boek staat. Het herstel van zijn criminele antecedenten blijkt uiterst moeizaam en voor de toekomst kunnen geen garanties geboden worden dat herhaling niet zal optreden. Zijn faillissement is aangevraagd.

Een jongen van zestien raakt in het drugs circuit verzeild. De vader wil via een politieaangifte behandeling afdwingen, maar er zijn zoveel instanties betrokken dat er niets gebeurt. De jongen valt terug in drugsgebruik en wordt vermoord.

Drie zaken die de Nationale ombudsman afgelopen jaar behandeld heeft. Wat deze drie zaken verbindt, is dat in alle drie de gevallen de burger afhankelijk was van meerdere overheidsinstanties tegelijk en dat de afstemming of informatie-uitwisseling tussen die instanties faalde. In het laatste geval ging het om falende samenwerking tussen een semi-private (Jeugdzorg) en andere private instanties. Deze afhankelijkheid van burgers van goede samenwerking tussen verschillende overheidsorganen roept om aandacht.

Ketensamenwerking, ketenmanagement en keteninformatisering genieten de laatste jaren veel aandacht.<sup>3</sup> Op politiek niveau blijken in het actuele regeerakkoord «samen» en «samenwerking» sleutelwoorden. Het overleg van secretarissen-generaal van de ministeries heeft de nota *De verkokering voorbij* aangenomen en de nota *Vernieuwing rijksdienst* bouwt hierop voort. Verschillende overheidsorganisaties hebben ketensamenwerking hoog op de agenda staan. Belangrijke beleidsterreinen zoals werk en inkomen, belastingen en toeslagen en de afwikkeling van verkeersovertradingen krijgen vorm via ketensamenwerking. De afstemming tussen de toelating van vreemdelingen (IND), hun opvang (COA) en eventueel vertrek (DT&V) krijgt steeds meer vorm.<sup>4</sup> De strafrecht keten krijgt prominente aandacht. En ook de samenwerking tussen het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI; inmiddels opgegaan in het UWV) en de gemeentelijke sociale diensten is een succesvol voorbeeld van ketensamenwerking en keteninformatisering.<sup>5</sup>

Over goed functionerende ketensamenwerking kan worden gesproken wanneer de schakels van de keten hun taken en verantwoordelijkheden in

<sup>3</sup> H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Lemma 2000; A. Gray, B. Jenkins, F. Leeuw en J. Mayne, *Collaboration in public services: the challenge for evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers 2003; J. H. A. M. Grijpink, *Keteninformatisering in kort bestek: theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling*, Den Haag: Lemma 2006; J. H. A. M. Grijpink, T. A. M. Berkelaar, D. G. H. van Breemen, B. P. M. J. Dommissie en R. J. Steenkamp, *Geboeid door ketens: samenwerken aan keteninformatisering*, Platform keteninformatisering 2006; G. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Den Haag: Academic Service 2005; *Ketenmanagement*, Zaltbommel: Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) en de website van het Platform «Ketens & Netwerken»: [www.ketens-netwerken.nl](http://www.ketens-netwerken.nl).

Zie voor deelstudies: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007: ontwikkelingen en samenhangen*, Meppel: Boom Juridische uitgevers 2008 en A. A. van Nunen, *Uit onverdachte bron*, WODC, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

<sup>4</sup> H. Dijkstra en A. Meijer (red.), *De migratiemachine de rol van technologie in het migratiebeleid*, Amsterdam: Rathenau Instituut/Uitgeverij van Gennep 2009.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 26 448, nr. 390.

## **Definities**

Ketensamenwerking: structurele samenwerking tussen autonome organisaties en professionals die samen een bepaald maatschappelijk resultaat tot stand brengen.

Ketenmanagement: managementactiviteiten die er op zijn gericht om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken, dat niet ieders eigen prestatie optimaal is, maar dat de gezamenlijke prestatie naar de burger optimaal en transparant is (zie Instituut Nederlandse Kwaliteit).

Keteninformatisering: grootschalige informatie-uitwisseling in maatschappelijke ketens.

Keteninformatiesysteem: een voor alle ketenpartners beschikbaar gemeenschappelijk beheerd informatiesysteem op ketenniveau, dat doorgaans alleen metagegevens bevat over de persoon of het object waarop de ketensamenwerking zich richt. Op het keten-informatiesysteem zijn de bronregisters van ketenpartners aangesloten met de inhoudelijke gegevens (zie J. H. A. M. Grijpink, *Keteninformatisering in kort bestek: theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling*. Den Haag: Lemma 2006).

## **De boete van de heer Jansen**

Meneer Jansen zou november 2002 met zijn auto op een gestreept verdrijvingsvak te Made gereden hebben. Hij woont inmiddels in België en heeft zijn verhuizing netjes doorgegeven aan de gemeente Tilburg, die bij zijn naam vermeldt: «geëmigreerd naar België». Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) trok via het kenteken zijn adres na bij de Dienst Wegverkeer (RDW). Hoewel de RDW via een koppeling met de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) wist dat de heer Jansen niet meer in Tilburg woonde gaf de RDW het oude adres te Tilburg door. Het CJIB stuurde de boetebeschikking naar het oude adres. Uit een eerste verkenning van de complexe feiten in deze zaak bleek dat de heer Jansen dankzij de doorzendservice van TNT de boetebeschikking van het CJIB wel had ontvangen. De heer Jansen constateerde dat er een fout was gemaakt: hij was op het tijdstip van de overtreding net vertrokken bij de notaris vanwege de levering van zijn nieuwe huis in België en was op weg naar zijn huis in België. En daarom ging hij onder vermelding van zijn juiste adres gemotiveerd in beroep bij de officier van justitie (ovj). De verdere correspondentie stuurde de ovj steeds aan het oude adres. De heer Jansen ontving de ontvangstbevestiging nog via doorzending van TNT en daarop stuurde hij een adreswijziging aan de ovj. Deze verklaarde het beroep kennelijk ongegrond en stuurde deze beschikking naar het oude adres. Daardoor wist meneer Jansen niet dat hij zijn zaak moest voorleggen aan de kantonrechter. De boete werd daarom definitief. De GBA-verificatie door het CJIB leverde kort gezegd «adres onbekend» op. Op een gegeven moment vroeg het CJIB gijzeling bij de kantonrechter te Leeuwarden en dat werd aangekondigd in een Nederlands landelijk dagblad. Augustus 2003 werd de gijzeling uitgesproken. In oktober 2006 overnachtte de heer Jansen voor zijn werk in Enschede in een hotel dat bij zijn inschrijving zijn identiteit vastlegde aan de hand van zijn rijbewijs. De ochtend daarop werd de heer Jansen door twee agenten van zijn hotelkamer gehaald omdat hij als gezocht stond geregistreerd wegens openstaande boetes. Omdat hij de agenten kon overtuigen dat er een misverstand moest zijn kon hij afspreken dat hij zich aan het einde van de dag zou melden op het politiebureau. De politie is normaal niet zo inschikkelijk. Hij werd om 16.30 uur ingesloten en bij wijze van uitzondering werd niet de standaardprocedure toegepast: inlevering broekriem, schoenen en stropdas. Hij zou vrijgelaten worden als hij betaalde, maar de heer Jansen had geen € 215,63 contant bij zich die hij zou moeten betalen. Omdat hij op het bureau niet met pin of creditcard mocht betalen, mocht de heer Jansen bij wijze van uitzondering zonder begeleiding naar buiten om te pinnen en zo kon hij de boete uiteindelijk betalen. Ook op deze punten is de politie meestal niet zo coulant. De heer Jansen diende in november 2006 een klacht in bij het CJIB dat niet reageerde tot februari 2007. Daarop stapte de heer Jansen naar de Nationale ombudsman. Na een interventie van de Nationale ombudsman reageerde het CJIB in maart 2007 uiteindelijk op de klacht en sloot daarmee de zaak af. Meneer Jansen gaf wel de wens te kennen dat de Nationale ombudsman zich zou buigen over de vraag hoe een dergelijke situatie voorkomen kan worden.

onderlinge samenhang hebben afgebakend en verdeeld, hun werkzaamheden op elkaar afstemmen, structureel alle relevante informatie uitwisselen, zorgen voor eenheid van optreden, dubbel werk voorkomen, zo doelmatig mogelijk werken en de gezamenlijke ketendoelen goed bewaken.<sup>6</sup> Dit goed functioneren blijkt afhankelijk van een drietal factoren: de tijd dat de keten bestaat, de urgentie van het probleem en de hoeveelheid andere taken die ketenpartners hebben.

Ketensamenwerking dient verschillende doelen. Het effectiever optreden van de overheid en betere service aan de burger wordt vaak als doel genoemd, evenals het behalen van efficiencyvoordelen. Het woord ketensamenwerking heeft een positieve lading en roept associaties op met een geolied proces, op elkaar afgestemde schakels, geruisloze overdracht, samenwerking en integrale besturing. Tegelijkertijd kunnen er overspannen verwachtingen zijn van ketensamenwerking, want het is een complex en daardoor vaak taai proces.<sup>7</sup>

«De burger in de ketens» is als thema voor het Verslag over 2008 gekozen. Steeds vaker blijken burgers klachten te hebben die niet gerelateerd zijn aan het falen van één overheidsorganisatie, maar aan het falen in de onderlinge afstemming en samenwerking. De burger raakt verstrikt in de ketens en het is voor de burger moeilijk of zelfs onmogelijk om daar uit te komen. Verschillende overheden of zelfs onderdelen van hun organisaties verwijzen naar elkaar. Als er iets mis is gegaan, is het moeilijk om de vinger op de zwakke plek te leggen. Het lijkt of iedereen maar voor een klein deel verantwoordelijk is en dus niemand direct aangesproken kan worden.

In dit jaarverslag staat de vraag centraal hoe de belangen van burgers bij toenemende ketensamenwerking en keteninformatisering voldoende gewaarborgd kunnen worden. In de praktijk blijken de risico's voor het falen in de keten vaak eenzijdig te liggen bij de burger, de burger moet het probleem maar zien op te lossen. Of burgers zijn het slachtoffer van wel zeer effectieve ketensamenwerking, zoals bij een inval in het huis van evident onschuldige burgers door een interventieteam geformeerd uit een groot aantal overheden.<sup>8</sup>

De tevredenheid van de burger over de overheid blijkt sterk afhankelijk van de vraag of de burger met één instantie te maken heeft of met meerdere. Als het om één instantie gaat wil de burger wel een 7 geven, maar bij ketensamenwerking scoort de overheid significant lager: een 6,7. De overheid als geheel scoort een 6,4.<sup>9</sup>

Als vertrekpunt voor de analyse in dit verslag geldt dat burgers, bedrijven en instellingen voor hun maatschappelijk functioneren steeds vaker afhankelijk zijn van meerdere bestuurlijke organisaties of private organisaties met een publieke taak tegelijk. En die organisaties zijn voor hun goed functioneren ook in toenemende mate weer afhankelijk van elkaar. Wanneer leidt dit tot ketenafhankelijkheid voor burgers? Het gaat om al die situaties waarin de waarborging of vaststelling van de positie van de burger en de feitelijke effectuering ervan afhankelijk is van meer dan één (onderdeel van een) overheidsorganisatie of een private organisatie die een publieke taak vervult. Wat de achtergronden van deze ketenafhankelijkheid zijn komt hierna aan de orde.

### **Ketenafhankelijkheid**

De belangrijkste redenen voor het ontstaan en voortbestaan van ketenafhankelijkheid zijn de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid en de eveneens complexe wijze waarop de overheid haar taakvervulling organiseert. De samenleving en de overheid worden steeds complexer. Niet alleen wordt het aantal verbindingen tussen overheid en burger groter, ook de overheid als organisatie en de maatschappelijke rol die zij vervult, wordt complexer.

Het woord complex of complexiteit gebruiken we om een bepaald type

<sup>6</sup> Vergelijk Algemene Rekenkamer, Ketenbesef op de werkvloer, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 394, nrs. 1–2.

<sup>7</sup> A. A. A. van Nunen, *Uit onverdachte bron*, WODC, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 25.

<sup>8</sup> Zie rapport gemeentelijke ombudsman Zeist 2008: 08.13743, Rapport gemeentelijke ombudsman Amsterdam 2008: *Opsporing bij adrescontrole*, Gemeente Amsterdam, Dienst Persoonsgegevens; Nationale ombudsman 2008: rapporten 2008/259 en 2008/090; Rapport gemeentelijke ombudsman Rotterdam 2007: *Baas in eigen huis*; Rapport gemeentelijke ombudsman Amsterdam 2006: *Onverwacht huisbezoek*, Gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen.

<sup>9</sup> T. van Dijk, S. van Keulen en P. Kanne, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening: beoordeling van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen*. TNS NIPO, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.



### **De heer Kowsoleea: identiteitsfraude**

Meneer Kowsoleea is een Nederlandse ondernemer van Surinaamse afkomst die ten onrechte bij veel overheidsinstanties te boek stond als een harddrugscrimineel. De reden hiervan was identiteitsfraude: een verslaafde aan verdovende middelen gaf zich met regelmaat voor hem uit. De overheid slaagde er niet in om de negatieve en zeer belastende registraties op naam van meneer Kowsoleea op de juiste naam, namelijk die van de echte dader te zetten. Daarom was het niet alleen zo dat meneer Kowsoleea maatschappelijk gezien belaagd werd door deze man, maar ook dat de overheid er niet in slaagde om zijn naam in de vele registraties vrij van criminele blaam te houden.

Meneer Kowsoleea kreeg op deze wijze ten onrechte een strafblad met 43 criminele antecedenten – veelal harddrugsgelateerd – aangemeten, hij had een gevarenclassificatiecode 2 (harddrugsgebruiker) in zijn personalia staan en hij stond bovendien gesignaleerd als ongewenst vreemdeling.

In 2003 werd meneer Kowsoleea in aanwezigheid van zijn drie- en zevenjarige kinderen geconfronteerd met een huiszoeking door de FIOD vanwege witwassen van drugsgeld. Daarna voelde hij zich door de buurt met de nek aangekeken en genoodzaakt om te verhuizen. De in beslag genomen administratie waarmee verzoeker zijn onschuld kon bewijzen kreeg hij pas terug nadat hij met een kort geding bedreigd had. Hij had problemen met reizen, omdat hij als crimineel geregistreerd stond. Hij had ook steeds veel moeite om de verschillende overheidsinstanties uit te leggen dat hij niet de crimineel was waarvoor hij gehouden werd. Stond hij op Schiphol op een parkeerplaats in de auto de krant zat te lezen, werd hem gevraagd zich te legitimeren, en na een woordenwisseling werd hij aangehouden en geboeid afgevoerd.

Meneer Kowsoleea concludeerde dat in de afgelopen dertien jaar het Nederlandse justitiële apparaat niet zorgvuldig en naar willekeur met zijn belangen is omgesprongen. Zijn persoonlijke levenssfeer is op een ernstige manier geschonden waardoor hij geen normaal leven kon leiden. Een officier van justitie zou als oplossing hebben aangedragen dat meneer Kowsoleea maar een andere identiteit moest aannemen, omdat het opschonen van de verschillende informatiesystemen buitengewoon moeizaam bleek. Pas tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman kwam hier enig schot in. Meneer Kowsoleea heeft met zijn gezin ernstig te lijden gehad van het falende registratiesysteem van de overheid.

### **De moord op Pascal**

Pascal was een vijftienjarige jongen met psychische problemen uit Hoogkarspel in Noord-Holland. Toen zijn vader ontdekte dat Pascal in het drugscircuit terechtkwam, deed hij aangifte bij de politie. Pascal werd in de rijksinrichting voor jongeren De Doggershoek in voorlopige hechtenis geplaatst. Pascal voelde zich vanwege de grimmige sfeer daar niet veilig. Na drie maanden schorste de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis en kon Pascal weer naar zijn ouderlijk huis terug. In de Doggershoek hield hij het niet uit. Korte tijd later veroordeelde de kinderrechter Pascal tot jeugddetentie gelijk aan de periode die hij al had gezeten plus een maand voorwaardelijk. Aan zijn straf werd als bijzondere voorwaarde de maatregel van hulp en steun toegevoegd, uit te voeren door de jeugdreclassering van het Bureau Jeugdzorg.

De jeugdreclasseringswerker van het Bureau Jeugdzorg ging Pascal en zijn gezin begeleiden om zijn terugval in drugsgebruik te voorkomen. Deze begeleiding had drie doelen: het psychologisch behandelen van Pascal, het beheersen van alcohol- en drugsgebruik en het vinden van een dagbesteding in school of werk.

Geén van deze drie doelen werd bereikt. Er kwam geen behandeling, Pascal ging uiteindelijk niet meer naar school, werk had hij niet en hij verviel in drugsgebruik en drugshandel om zijn eigen gebruik te betalen. Acht maanden na zijn veroordeling werd hij in het drugscircuit beroofd en op gruwelijke wijze vermoord.

De vraag was toen of Bureau Jeugdzorg voldoende voortvarend actie had ondernomen om de hulpverlening aan Pascal op gang te brengen. Het antwoord op deze vraag is: nee. Het Bureau Jeugdzorg blijkt om een aantal redenen géén van de drie doelstellingen die bij de reclassering van Pascal gesteld werden, te hebben gerealiseerd. De belangrijkste oorzaak is het gebrek aan een resultaatgerichte aanpak bij het Bureau Jeugdzorg en het niet in de gaten houden of resultaten bereikt worden. Een tweede oorzaak is dat de



probleem te identificeren. Zo noemen we bijvoorbeeld de overheid complex omdat het als een samengesteld geheel bestaat uit ongelijksoortige of ongelijkwaardige delen of factoren.<sup>10</sup> Een complex beleidsvraagstuk omvat een groot aantal problemen en facetten, die sterk met elkaar verweven zijn. De oplossing van een van de deelproblemen creëert gemakkelijk weer een ander probleem. De problemen kunnen moeilijk geïsoleerd en afzonderlijk opgelost worden.<sup>11</sup>

Bij complexiteit kan onderscheid gemaakt worden tussen ethische complexiteit en technische complexiteit. Lastige problemen zijn in beide opzichten complex.<sup>12</sup> Daarbij kunnen problemen op verschillende manieren complex zijn. Want wat is samengesteld? Wat maakt ongelijksoortig? Wat maakt ongelijkwaardig? Waarom hangen problemen samen? Er is weinig systematische kennis van de verschillende soorten complexiteit van de overheid en de gevolgen ervan.

In navolging van directeur Schnabel van het Sociaal en Cultureel Planbureau kunnen in verband met de complexiteit van onze samenleving de vijf I's als oorzaken genoemd worden: individualisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Ook de onderlinge samenhang en onderlinge afhankelijkheid van deze processen is belangrijk.

De dynamiek van de samenleving en de overheid wijzen op een toenemende complexiteit. Voor de overheid valt in beeld te brengen welke vorm die complexiteit heeft. Het gaat bij de overheid hoofdzakelijk om het samengaan van bestuurlijk/politieke complexiteit, juridisch/normatieve complexiteit, financieel/economische complexiteit, administratief/bureaucratische complexiteit en vakinhoudelijke/disciplinaire complexiteit. Hieraan zou een restcategorie kunnen worden toegevoegd, namelijk de feitelijke complexiteit die kan samenhangen met het grote aantal persoonlijke factoren, de historische context, taal en cultuur.

Als illustratie kan de jeugdzorg worden genoemd, die bij uitstek complex is. Complex vanwege de vele betrokken publieke en private organisaties, de verschillende betrokken bestuurslagen en daarbij horende financiële stromen, regelgeving en beleid. De opkomst van de Bureaus Jeugdzorg, de Centra voor Jeugd en Gezin, de inrichting van het Elektronisch kinddossier en de Verwijsindex risicjongeren met 24 verwijzende instanties – van scholen en leerplichtambtenaren tot de politie en de Raden voor de Kinderbescherming – die in de praktijk staan voor honderden concrete organisaties.

Uit dit voorbeeld van extreme complexiteit blijkt dat de intensiteit van de complexiteit verschillend kan zijn. In de afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan de gevolgen van de grote regeldruk die maatschappelijke processen onder druk zet of verstoort. De intensiteit van financieel/economische complexiteit is vanwege de financiële crisis recent sterk toegenomen. De overheidsfinanciën zijn daardoor gecompliceerder geworden. De bestuurlijke organisatie van de overheid is ingewikkeld omdat er binnen de overheid vele organisatorische eenheden zijn met een eigen identiteit. Bovendien verweeft de overheid zich bij de uitvoering van de publieke taak meer en meer met het private. Bestuurlijke vernieuwing blijkt bij de overheid een taai proces. Ten slotte zijn er veel onderwerpen die complex zijn vanwege de onderliggende vakinhoudelijke kennis. De vakministeries kunnen hun rol slechts vervullen op het terrein van bijvoorbeeld criminaliteitsbestrijding, milieu, volksgezondheid of financiën dankzij hun specifieke expertise. De omvang en ingewikkeldheid van die kennis neemt steeds meer toe.

De overheid is in meerdere opzichten complex en die complexiteit neemt toe. De belangrijkste methoden om ondanks die complexiteit tot werkbare oplossingen te komen zijn specialisatie of verkokering en reductie. De overheid is georganiseerd in kolommen (kokers), die vrij autonoom kunnen functioneren en die zich als het ware afschermen van de rest van de overheid omdat het anders te ingewikkeld wordt. Een andere weg is

<sup>10</sup> In aansluiting bij de Van Dale.

<sup>11</sup> K. Breed, *Bestuurscultuur en strategie: een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 26.

<sup>12</sup> M. Noordgraaf, *Management in het publieke domein, Issues, instituten en instrumenten*, Bussum: Uitgeverij Couthino 2004. Zie ook G. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Den Haag: Academic Service 2005.

effectieve begeleiding van Pascal afhankelijk bleek te zijn van vele verschillende instanties die als schakels in een keten werken: de officier van justitie, de Raad voor de Kinderbescherming, de leerplichtambtenaar, het CIZ voor de indicatiestelling en instanties als De Praktijk (gezinstherapie), De Brijderstichting (opvang drugsgebruik), De Doggershoek en het Bureau Jeugdzorg zelf dat op grond van de uitspraak van de rechter verantwoordelijk was voor de jeugdreclasseringstaak.

In deze complexe keten is geen regiefunctie aangewezen. De reclasseringsmedewerkers hadden contacten gelegd, formulieren ingevuld en verstuurd en al deze activiteiten leidden tot vrijwel niets. Maar daar kwamen zij niet achter. De behandeling kwam niet tijdig op gang, omdat de vereiste indicatiestelling ontbrak: de verkeerde formulieren waren naar het verkeerde adres gestuurd, maar het duurde heel lang voordat men daar achter kwam. Snelle hulp bleek sowieso onmogelijk vanwege wachtlijsten bij allerlei instanties. De ingeschakelde leerplichtambtenaar ondernam geen actie en ook de Raad voor de Kinderbescherming en de officier van justitie reageerden om verschillende redenen niet met acties die van belang zouden blijken te zijn. Heel veel instanties en functionarissen deden volgens het boekje ieder hun aandeel van hun taak, maar van effectieve op elkaar afgestemde begeleiding van Pascal kwam niets terecht. Geen enkele functionaris treft individueel blaam, maar het systeem waarin zij werken bleek tot vrijwel niets in staat.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Op 11 december hebben de minister van Justitie en de minister van Jeugd en Gezin gereageerd op het rapport Nationale ombudsman 2008/111: *Kamerstukken II 2008/09*, 24 587, nr. 319.

het reduceren van iets wat complex is tot enkele kenmerken en het op basis van die reductie hanteerbaar maken. Burgers krijgen een burgerservicenummer en langs die weg passen zestien miljoen unieke Nederlanders in verschillende administratieve systemen. Eerst meer over de verkokering.

### **Verkokering**

De belangrijkste methode om complexiteit bij de overheid aan te pakken is traditioneel het opbreken van een complex probleem in delen en laten uitvoeren door gespecialiseerde organisaties. Deze opsplitsing kan echter bijdragen tot verkokering. Dit komt omdat een complex probleem nauwelijks te splitsen is in deelproblemen. En met de opsplitsing ontstaat de noodzaak van onderlinge afstemming.

Voor de overheid is het opbreken van een complexe taak in onderdelen primair herkenbaar in de vorm van de organisatie van de ministeries in Den Haag en daarmee verbonden de ministeriële verantwoordelijkheid. Achter deze ministeries gaan echter andere belangrijke ordeningsprincipes schuil: wetgeving en financiering van beleid en de daarmee samenhangende administratieve en bureaucratische ordening. Ieder ministerie vormt op zich een van de vele wetgevingsfamilies die Den Haag rijk is. Bij wetgeving gaat het niet alleen om parlementaire wetgeving, maar vooral ook om uitvoeringsregelgeving in vele verschillende vormen en beleid. De financiering van beleid ligt vast in begrotingswetgeving die per ministerie vastgesteld wordt. Op deze wijze vormen ministeries, maar afgeleid daarvan ook agentschappen en ZBO's «kolommen» met daarbinnen eventueel weer afzonderlijke afdelingen die veelal volgens een eigen rationaliteit en eigen cultuur functioneren. Vakdisciplines en de eigen aard van het werkterrein hebben daarbij grote invloed. Daar komt nog bij de gelaagdheid van de overheid die ontstaan is door decentralisatie en deconcentratie.

De Nationale ombudsman heeft bij diverse overheidsinstanties geïnformeerd naar hun ervaringen met ketensamenwerking. Passages uit hun reacties zijn geanonimiseerd als signalen verwerkt.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Het verschil in aansturing van de ZBO's en de decentrale aansturing van gemeenten brengt altijd wel spanningen mee: Het voorop stellen van inhoudelijke doelen en de resultaten verdwijnen zo regelmatig naar de achtergrond of er is vertraging.

En:

Prioritering en fasering is van belang, zeker in de kleinere gemeenten waaruit het overgrote deel van de 443 gemeenten in Nederland bestaat.

Verkokering is een belangrijk kenmerk van de overheid.<sup>14</sup> Ontkokering en een integrale benadering vormen vervolgens het wenkende, maar moeilijk bereikbare perspectief. De traditionele benadering vanuit de verschillende departementale aandachtsgebieden schiet steeds vaker tekort. Als remedie wordt gezien het werken vanuit levensgebeurtenissen van mensen<sup>15</sup> en het organiseren van ministeries of ministers rondom een thema of programma, zoals Wonen, Wijken en Integratie en Jeugd en Gezin.

<sup>14</sup> Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2008.

<sup>15</sup> Startdocument LEAF (*Life Events Als verbindende Factor*), november 2008. De kerngroep van dit initiatief omvat een groot aantal overheidsorganisaties.

De burger is voor het oplossen van een bepaald probleem vaak afhankelijk van meerdere besluiten die binnen de verschillende bestuurlijke kolommen en bestuurslagen voorbereid en genomen worden. Ook de rechtsbescherming en het klachtrecht ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgen deze organisatie-indeling. Ministers, besturen van ZBO's en decentrale overheden vormen de bestuursorganen in de

Awb. Zij zijn als de juridische actoren bij uitsluiting de bestuursrechtelijke toerekenpunten voor de overheid. Het verkeer tussen overheid en burger is op grond van de Awb, zowel via de post als digitaal, bepaald als tussen burger en ieder bestuursorgaan afzonderlijk. Burgers moeten op grond van de Awb als zij het niet eens zijn met een bepaald besluit of een bepaalde gedraging in bezwaar of in beroep gaan tegen het besluit van *een bepaald* bestuursorgaan of een klacht indienen over een gedraging van *een bepaald* bestuursorgaan. Op die manier zijn de beoordeling van de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van overheidshandelen op een strikte wijze gekoppeld aan de verschillende onderdelen van de overheid. Ook bij de ontwikkeling van een code goed bestuur door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat er een strikte oriëntatie is op de verschillende besturen die onderworpen zijn aan de code. De voorgestelde onderdelen van de code beginnen telkens met: «Het bestuur ...» Op die manier wordt goed bestuur verbonden met de verkaveling van bestuurlijke taken over de vele verschillende overheidsorganisaties.<sup>16</sup> Een onderdeel van de code gericht op goede samenwerking ontbreekt in het ontwerp.<sup>17</sup> Het thema «goed bestuur» voor «de overheid» als geheel moet kennelijk nog ontwikkeld worden. Rechtmatigheid, behoorlijkheid en goed bestuur blijken tot nu toe gekoppeld aan de honderden afzonderlijke bestuursorganen. Deze koppeling heeft vergaande gevolgen voor de verhouding tussen de burger en de overheid: de burger als mens en de overheid als systeem of samenstel van systemen.

### **De burger als mens en de overheid als samenstel van systemen**

De verhouding tussen burger en overheid is ongelijkwaardig, omdat de burger een mens is, met menselijke eigenschappen, terwijl de overheid als systeem functioneert. Of beter gezegd: de overheid als geheel is een complex samenstel van honderden (deel)systemen. Ketensamenwerking is hierbij noodzakelijk om meer eenheid en afstemming te brengen in het functioneren van die vele deelsystemen.

In hoofdstuk 2 van dit verslag is aan de hand van de kenmerkende verschillen tussen mens en systeem een overzicht gegeven van concrete zaken die bij de Nationale ombudsman in 2008 gespeeld hebben. Het menselijke is veelal verbonden met eigenschappen als kwetsbaarheid, persoonlijke betrokkenheid en gebrek aan informatie en deskundigheid. In de gevalsbeschrijvingen die als illustratie zijn opgenomen in dit verslag, blijkt het menselijke primair samen te hangen met kwetsbaarheid: iemands identiteit is ernstig beschadigd, belangrijke documenten van een burger zijn zoek, een ondernemer krijgt steeds onterecht boetes, een gepensioneerde komt in financiële problemen, een bejaarde moet voor zorg betalen die hij niet krijgt en een jonggehandicapte die haar nabestaande Wajong-uitkering ziet verdampen. Telkens leidde het gebrek aan ketensamenwerking ertoe dat een burger in de problemen kwam. De overheid is veelal onaangedaan door het concrete geval. Vaak heeft de overheid niet eens in de gaten dat er iemand in de knel is gekomen. Bovendien is het vaak zo dat iedere afzonderlijke organisatie heeft gedaan wat overeenkomstig wet- en regelgeving gedaan moest worden. Hooguit ontstaat er een imago-probleem als de kwestie negatieve publieke aandacht trekt en leidt tot kamervragen.

Kenmerkend voor het menselijke in tegenstelling tot de overheid is het «integrale»: de mens is één en ondeelbaar. Slechts in contact met de veelvormige overheid krijgt de burger verschillende identiteiten, zoals zorggerechtigde, uitkeringsgerechtigde, toeslaggerechtigde, enzovoort. Anders dan de burger is de overheid juist wel opgesplitst in onderdelen. «De overheid» is slechts een noemer, die in de werkelijkheid niet bestaat. De overheid is dat eerder genoemde complexe systeem van honderden overheidsinstanties, die overeenkomstig afzonderlijke stelsels van wet- en regelgeving en op basis van gescheiden budgetten en volgens steeds

<sup>16</sup> Zie de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>17</sup> Zie de column «Goed bestuur» in sc 2008, nr. 13.

weer eigen politieke en bestuurlijke verhoudingen inhoud geven aan hun taak. De rechtmatigheid en behoorlijkheid van hun handelen wordt op grond van de Algemene wet bestuursrecht per wet, per bevoegdheid beoordeeld. Kenmerkend voor «de overheid» als systeem of samenstel van systemen is dat het politiek bestuurlijk geen hogere, laat staan hoogste macht kent. Het streven naar restauratie van het primaat van de politiek ten spijt. Het ontbreken van een hoogste politiek bestuurlijke macht blijkt met regelmaat in de discussie tussen ministers en de Tweede Kamer wanneer een minister naar aanleiding van een concrete gebeurtenis die de aandacht van de media en de Kamer vraagt, noodgedwongen moet antwoorden dat hij daar niet over gaat, omdat de kwestie niet tot zijn bevoegdheden behoort, vanwege decentralisatie, verzelfstandiging of privatisering of de Europese of internationale verhoudingen. Vaak kan de minister niet meer toezeggen dan onderzoek te zullen doen en eventueel wet- en regelgeving aan te passen of budgetten te herschikken, want dat zijn de overheersende sturingsmethoden binnen het systeem van de overheid. Maar omdat de ministeriële verantwoordelijkheid een beperkte omvang heeft kunnen niet alle aan het licht gekomen problemen zo worden opgelost. Binnen de complexe en in vele onderdelen opgedeelde overheidsorganisatie blijken zelfs de minister of de regering en de Tweede Kamer beperkte zeggingsmacht en bevoegdheden te hebben. De sterke verkaveling van taken en bevoegdheden tussen ministeries (en andere bestuursorganen zoals ZBO's) en de daarmee corresponderende organisatie van de Tweede en Eerste Kamer in vaste Kamercommissies met daarbij horende specialisaties van Kamerleden draagt ertoe bij dat er politiek en bestuurlijk sprake is van verkokering en dat er vaak onvoldoende greep is op ketenvraagstukken.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

In ogenschouw nemend de vaak wisselende en toenemende eisen van de politiek en de verschillen in financiering en organisaties slagen wij als keten er steeds beter in de klant centraal te stellen.

Het ontbreken van een hogere politiek bestuurlijke macht vormt vaak de kern van het probleem bij ketenvraagstukken. De verschillende overheidsorganen blijken ieder vanuit hun eigen taken en bevoegdheden een aandeel te hebben in de aanpak van een probleem, maar het ontbreken van een hogere politiek bestuurlijke macht vormt de kern van het probleem. Het ontbreekt aan regie. Ketensamenwerking ontwikkelt zich daarom vaak niet hiërarchisch, maar meer organisch. Gezocht moet worden naar structuren en mechanismen die ondanks het ontbreken van hiërarchie leiden tot betere samenwerking. Dat neemt niet weg dat sommige systemen hiërarchisch zijn opgezet en de toepassing ervan afgedwongen wordt, zoals de Verwijsindex risicojongeren.<sup>18</sup>

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Belangrijk is het aanwijzen van een regisseur voor de verschillende ketens. Deze maakt afspraken vanuit ketenbelang en bewaakt de nakoming. Afweging tussen eigenbelang en algemeen belang is steeds moeilijk. Dat geldt vooral als gewerkt wordt in opdracht van meerdere departementen. De departementen hebben eigen politieke doelstellingen en spreken de onder hen ressorterende uitvoeringsinstanties daarop aan. Regierol moet vanuit de rijksoverheid vervuld worden. Dit geldt temeer nu een besparing bij de ene partij in de keten kan leiden tot kosten voor een andere partij binnen diezelfde keten.

<sup>18</sup> C. Prins, «Heeft digitale jeugdzorg de toekomst?» in: M. van den Berg, C. Prins en M. Ham, *In de greep van de technologie, Nieuwe toepassingen en het gedrag van de burger*, Amsterdam: Van Genneep 2008.

Vaak is de samenwerking echter afhankelijk van de situatie waarin een concrete overheidsinstantie zich bevindt. Meestal is de eerste zorg van overheidsinstanties om de eigen zaken op orde te krijgen.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Het succes of falen van de keten is teveel afhankelijk van de beoordeling van (onderdelen van) de gegevensstromen door de verschillende ketenpartners. Zij hebben hierbij dan de natuurlijke neiging om zich daarbij eerst te willen richten op hun eigen ketenbelangen.

Pas daarna blijkt het mogelijk om samenwerking te ontwikkelen met de omgeving.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Voor ons zijn risico's de veranderingen in wet- en regelgeving, die direct invloed hebben op informatiestromen, waardoor het overleg met ketenpartners stroef loopt en de ketenpartners niet het gevoel hebben dat de uitvoering serieus genomen wordt. Ook de vele beleidsvoornemens van het ministerie en de eis om veranderingen snel door te voeren, zodat de partners onvoldoende tijd krijgen om de samenwerking en interne bedrijfsprocessen tijdig aan te passen. Hetzelfde speelt bij het niet tijdig of niet duidelijk kenbaar maken van beleidsvoornemens.

Voor de overheid is complexiteit van de organisatie de meest bepalende eigenschap. Complexiteit kan echter een probleem gaan vormen. Te grote complexiteit leidt ertoe dat besluitvorming en ontwikkelingen trager gaan verlopen en in het ergste geval «vast» komen te zitten en er kunnen soms zelfs chaotische effecten optreden. De feitelijke werkelijkheid is meer en meer onbestendig, onoverzichtelijk en onvoorspelbaar.<sup>19</sup> Er treden effecten op die niet voorzien zijn en ook moeilijk rationeel te verklaren zijn. De complexiteit van de overheid (politiek/bestuurlijk, juridisch/normatief en financieel/economisch) leidt ertoe dat bestuurlijke vernieuwing al decennia uiterst moeizaam is. De hoeveelheid wet- en regelgeving en de gelaagdheid van internationaal, Europees, nationaal, decentraal is zo groot geworden dat deze maatschappelijk als een te grote last worden ervaren. Het is vaak heel moeilijk om met voldoende zekerheid vast te stellen hoe juridische verhoudingen liggen. De spitsstrook van de A1 bij Hoewelaken bleef om duistere juridische redenen lange tijd afgesloten. Onderdelen van de overheid kunnen vanwege te grote complexiteit van hun taken als (deel)systemen in hun functioneren verstoord raken, zoals enige jaren geleden de IND, het UWV en recenter de Belastingdienst/Toeslagen. Er ontstaan verstoringen die niet voorzienbaar waren en vaak ook moeilijk te begrijpen zijn. Het irrationele krijgt soms de overhand en kleine oorzaken hebben soms grote gevolgen, zoals bij de systemen van de Belastingdienst blijkt. In februari 2008 moesten ruim 720 000 belastingplichtigen hun digitale aangiften opnieuw versturen en in maart moesten 40 000 bedrijven opnieuw hun jaarloongegevens over 2007 aan de Belastingdienst opgeven.<sup>20</sup> Ook het bijeenbrengen van meerdere complexe functies in één systeem kan problemen opleveren zoals bij de overheveling van de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen van het UWV naar de Belastingdienst. Binnen het UWV spelen de «bloedgroepen» van de vroegere uitvoeringsorganisaties nog steeds een merkbare rol, bijvoorbeeld vanwege de verschillende ICT-systemen die nog steeds gebruikt worden. Onlangs heeft het UWV echter moeten besluiten om het ontwikkelen van één omvattend WIA-informatiesysteem te staken, omdat dat een te complexe en daarmee onbeheersbare operatie bleek te zijn.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Wat gewenst is, is een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming (het «wat») door het ministerie en beleidsimplementatie (het «hoe») door de uitvoerders. Dit geeft gelegenheid om voorstellen te doen voor effectieve en efficiënte implementatie.

<sup>19</sup> S. Zouridis, *Dialectische disciplineren, Over het contrapunt van bestuur en recht*, Den Haag: Lemma 2008.

<sup>20</sup> J. L. M. Gribnau, «Belastingmoraal en compliance», *Weekblad voor fiscaal recht* 2008, p. 1325.



Zoals de complexiteit bij de overheid tot verstoringen van de functie-  
vervulling kan leiden, geldt dat ook voor de burger. Veel problemen voor  
burgers ontstaan bij een samenloop van meerdere – vaak persoonlijke –  
problemen. Een slechte gezondheid heeft naar verhouding vaak invloed  
op het inkomen, op de huisvesting en op het maatschappelijk functio-  
neren. Ook het uiteengaan van partners met kinderen leidt vaak tot  
vergaande verstoringen. En mensen die oud worden en er alleen voor  
komen te staan zijn daardoor extra kwetsbaar in hun maatschappelijk  
functioneren. De samenloop van meerdere problemen leidt er vaak toe  
dat de zelfredzaamheid van de burger wordt aangetast. Veel problemen  
die de Nationale ombudsman bereiken, vloeien voort uit enerzijds de  
complexiteit van de overheid en anderzijds de complexe situatie waarin  
een bepaalde burger zich bevindt.<sup>21</sup>

### **De reductie van de burger**

Naast het opdelen van de complexe taken waar de overheid voor staat,  
vormt reductie een andere aanpak. De wetgever en beleidsvoerders  
functioneren daarbij vanuit een paradox.

Aan de ene kant probeert de beleidsmaker op grond van bepaalde  
politieke keuzes in meerdere of mindere mate onderscheid te maken  
tussen burgers. Beleid is vaak gericht op bepaalde categorieën burgers:  
burgers met minderjarige kinderen, kinderen zelf, mensen met een ziekte  
of met in een bepaald opzicht een handicap, burgers zonder baan en  
inkomen, enzovoort. Categoriseren is reduceren. Beleid maken berust  
vaak op het «vangen» van bepaalde groepen burgers in wettelijke  
beleidscategorieën. De burger wordt zo gereduceerd tot een bepaalde  
groep.

Aan de andere kant geldt als uitgangspunt dat iedere burger gelijk is voor  
de wet en dat wet- en regelgeving zich richt tot iedereen, ongeacht de  
soms grote verschillen tussen mensen. In die zin reduceren wetgeving en  
beleid de burger tot een hanteerbare standaard. Daarbij is ook belangrijk  
de vraag welk beeld de beleidsmakers van «de burger» hebben. Wat is zijn  
opleidingsniveau? Wat zijn zijn bureaucratische competenties? Wat is zijn  
vermogen om te vergelijken en keuzes te maken? Wat verwacht de  
beleidsmaker van de burger? Veel beleid is bewust dan wel onbewust  
optimistisch over wat burgers allemaal kunnen en willen en over wat van  
burgers aan actieve opstelling verwacht mag worden.

Een valkuil voor de beleidsmaker is dat hij zichzelf met zijn persoonlijke  
eigenschappen projecteert op «de burger». De burger wordt vereen-  
zelvigd met het evenbeeld van de beleidsmaker zelf, veelal een actieve  
burger die zijn rechten goed kent. Dit terwijl evident is dat er veel  
verschillen zijn tussen burgers: «de burger» bestaat evenmin als «de  
overheid».

Er zijn echter vele burgerschapsstijlen, zoals plichtsgetrouwen, verant-  
woordelijken, pragmatici, buitenstaanders en die stijlen zijn van invloed  
op de vraag hoe de burger tegenover de overheid staat.<sup>22</sup> Niet iedere  
burger is een actieve burger. Beleid gaat echter veelal gewild of noodge-  
dwongen voorbij aan de verschillende burgerschapsstijlen.

Niet alleen de burgerschapsstijl verschilt, ook de kennis van het recht en  
de oriëntatie op het recht verschillen tussen (groepen) burgers. «Een ieder  
wordt geacht de wet te kennen» is een fictie. Een deel van de burgers kent  
het recht wel en herkent zich ook in het recht: deze burger kent zijn  
rechten en kan er ook voor opkomen. Het is ook dit type burger (de  
juridisch actieve burger) dat eventueel zelf beleidsmaker of ambtenaar  
wordt. Een ander deel van de burgers vertrouwt erop dat ze krijgen waar  
ze recht op hebben. Ze zijn gezagsgetrouw en hopen dat die trouw  
beloond wordt. Weer een ander deel van de burgers maakt gebruik van  
het recht zoals het hen uitkomt en kunnen daarmee vrij cynisch zijn in hun  
opstelling. Ten slotte zijn er burgers die hun rechten niet kennen en zich  
ook niet door het recht beschermd voelen: ze zijn buitenstaanders ten

<sup>21</sup> A. J. Kruijer, J. de Jong, J. van Niel en C. Hijzen, *De Rotonde van Hamed, Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*, Den Haag, Nicis Instituut 2008.

<sup>22</sup> Onderzoeksbureau Motivaction hanteerde deze stijlen in het onderzoek voor het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Vertrouwen in de buurt*, Den Haag, 2005.



aanzien van het recht. Deze typeringen van groepen burgers correspondeert met een toenemende mate van rechtsvervreemding.<sup>23</sup> Voor de juridisch actieve burger zijn het recht en de overheid «eigen», voor de buitenstaander is het «hun» recht en «hun» overheid. Er zijn vele soorten burgers en er zijn daarom ook vele soorten verhoudingen tussen burger en overheid. De beleidsmakers kunnen daar echter vaak geen rekening mee houden. Iedere burger wordt daarom dus gereduceerd tot een soort «standaardburger».

De reductie van de burger gaat in deze tijd echter veel verder. Dit hangt samen met de opkomst van informatiesystemen en de koppeling van bestanden die daarmee mogelijk wordt. Het sofi-nummer is opgewaardeerd tot het burgerservicenummer dat veel breder dan het fiscale en sociale gebruikt gaat worden. Via dit nummer kunnen burgers zich gemakkelijk administratief identificeren, maar in administraties worden burgers vereenzelvigd met dat nummer. Voorts zijn er koppelingen met basisadministraties, zoals bijvoorbeeld de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) voor elementaire persoonsgegevens, de kentekenregistratie van de Dienst Wegverkeer en het Kadaster. Ook verlangt de overheid digitale identificatie via DigiD. Kenmerkend voor deze systemen is dat zij virtueel toepassing vinden en via koppelingen krijgt de burger meer en meer een virtuele identiteit. De burger wordt uiteindelijk een Persoonlijke internetpagina op mijnoverheid.nl met een Digitaal Klantendossier en Elektronisch Patiëntendossier. Voor de burger zitten daar onmiskenbaar voordelen aan, omdat de communicatie met de overheid vergemakkelijkt wordt. Omgekeerd geldt hetzelfde: de overheid kan steeds gemakkelijker het bestand van zestien miljoen Nederlandse burgers beheren. Maar er zijn vele deelsystemen die al dan niet met elkaar gekoppeld zijn.

Op deze wijze krijgt de burger als mens van vlees en bloed een tweede leven in de digitale wereld. Een wereld die vaak veel killer overkomt en kan neigen naar onverschilligheid. Deze digitale identiteit van de burger, die vorm geeft aan de reductie, is een belangrijke oorzaak van problemen waar burgers in de ketens tegenaan kunnen lopen.

### **Ketensamenwerking**

Ketensamenwerking wordt veelal gezien als dé oplossing van de verkokering bij de overheid. Ketensamenwerking staat daarom hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. De overheid is steeds complexer geworden en binnen die complexiteit kan via ketensamenwerking wat meer orde en overzicht ontstaan. Ook burgers kunnen profijt hebben van goede ketensamenwerking.

Ketensamenwerking kan op verschillende niveaus plaatsvinden: bij wetgeving en beleid, bij de uitvoering en in de informatiehuishouding. Een van de uitgangspunten bij ketensamenwerking is de burger centraal zetten.<sup>24</sup> De burger hoeft niet steeds weer gegevens op te geven en de overheid weet steeds beter waar deze bepaalde burger recht op heeft of niet. In de complexe overheidsorganisatie moet de burger vaak zelf het initiatief nemen om al die verschillende onderdelen van de overheid om zich heen te organiseren, vooral wanneer die burger zich zelf ook in een complexe situatie bevindt. Een moeder van twee gehandicapte kinderen heeft er bijvoorbeeld een dagtaak aan om een boekenkast vol met dossiers bij te houden om de zorg voor haar kinderen georganiseerd te krijgen. Via ketensamenwerking zouden de administratieve lasten teruggebracht kunnen worden. En dat is een ander doel van ketensamenwerking.

<sup>23</sup> M. Hertogh, *Rechtsvervreemding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

<sup>24</sup> H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Lemma 2000.

Ketensamenwerking kan primair gericht zijn op het koppelen of afstemmen van fysiek gedrag. Het CJIB vraagt gijzeling van een persoon aan de rechter en de politie voert die gijzeling feitelijk uit. De politie neemt een

auto in beslag en de dienst Domeinen van Financiën beheert deze auto feitelijk. De IND verleent geen verblijfstitel aan iemand en de Dienst Terugkeer en Vertrek zorgt voor de feitelijke uitreis. Een kind wordt door Bureau Jeugdzorg met rechterlijke machtiging uit huis geplaatst en de Dienst Justitiële inrichtingen haalt voor de plaatsing het kind feitelijk op bij het politiebureau.<sup>25</sup> Steeds vaker legt de wetgever via regelgeving samenwerking tussen overheidsinstanties op, bijvoorbeeld wanneer wettelijke systemen gekoppeld worden: het fiscale verzamelinkomen is ook van belang voor overheidsinstanties als het Centraal Administratie Kantoor (CAK, facturering zorg) en het College voor zorgverzekeringen (CVZ, berekening bijdrage zorgverzekering), of wanneer tussen zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) of decentrale overheden en ministers prestatieafspraken en andere akkoorden worden vastgelegd.

Veel ketensamenwerking betreft echter geen feitelijke handelingen maar rechtshandelingen (die eventueel ten grondslag liggen aan feitelijke handelingen). Bij rechtshandelingen speelt informatieverwerking en -verwerking veelal een belangrijke rol. De relevante informatie kan bij meerdere overheidsinstanties berusten. Bovendien beheren verschillende overheidsinstanties verschillende administratieve systemen en de infrastructuur. Ketensamenwerking komt steeds vaker neer op keteninformatisering, waarbij via digitale communicatie gegevens uitgewisseld worden. De overheid heeft in al zijn geledingen grootse plannen met keteninformatisering. Illustratief is het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening (NUP) en E-Overheid. Het NUP omschrijft de doelstelling als volgt:

Burgers en bedrijven vragen om een overheid die snel, efficiënt en klantgericht werkt en niet steeds naar de bekende weg vraagt; dus betere dienstverlening met minder administratieve lasten. Om dat te bereiken brengen de overheden focus en samenhang aan in de ontwikkeling van de basisinfrastructuur van de E-overheid. De basisinfrastructuur omvat: elektronische toegang tot de overheid, e-authenticatie, informatienummers, basisregistraties en elektronische informatieuitwisseling.

Het gaat bij het NUP om een breed spectrum aan beleidsterreinen: beheer openbare ruimte, belastingen, bouwen en wonen, burgerzaken, cultuur en sport, economische zaken, milieu, onderwijs, openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, werk en inkomen, en zorg en welzijn. De keteninformatisering betreft maar liefst 56 systemen, die uiteindelijk onderling gekoppeld zullen worden via de Overheids Service Bus. Ook al bevat het NUP minder projecten dan aanvankelijk gepland, het programma is veelomvattend. Het is geen overbodige toevoeging in het NUP als telkens een uitvoerbaarheidstoets zou worden gedaan.

Het NUP legt een verbinding tussen de centrale overheid en andere overheden, zowel decentraal als ZBO's. Het NUP lijkt vooralsnog los te staan van de andere grote operatie bij de rijksoverheid: de vernieuwing van de rijksdienst die gericht is op ontkooking van de overheid. Een aantal thema's van beide operaties vertonen echter overlap.<sup>26</sup> De nota *Vernieuwing rijksdienst* noemt bijvoorbeeld betere uitvoering en administratieve lastenverlichting als doel. Ook noemt de nota samenwerking tussen een aantal diensten die met uitvoering zijn belast, zoals Senter/Novem, de Dienst Regelingen, dienstonderdelen van SZW en VWS, de Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Tevens signaleert de nota dat ICT-projecten regelmatig blijken te mislukken of niet opleveren wat gedacht was en dat de kosten vaak veel hoger blijken uit te vallen dan geraamd.

Ondanks deze waarschuwende woorden over ICT-projecten bij de overheid in de nota *Vernieuwing rijksdienst* en de grote complexiteit van het gehele informatieplan zijn de ambities van de overheid bij het uitvoeren van het NUP hoog. Zo worden er concrete data voor realisering

<sup>25</sup> Zie voor wat er voor ketensamenwerking in de Jeugdzorg komt kijken: *Afstemming Werkwijze werkt in de jeugdbeschermingsketen. Na elkaar waar het moet, maar tegelijk waar het kan*, Programma Beter Beschermd, Project Afstemming werkwijze in de keten, januari 2008.

<sup>26</sup> Zie voor de nota *Vernieuwing rijksdienst* [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/programma/108556/notavernieuwing](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/programma/108556/notavernieuwing).

van verschillende doelen genoemd. Maar wat niet zichtbaar is zijn de juiste prikkels om goed samen te werken. Waarom zou de samenwerking nu beter lopen, terwijl eerdere ketensamenwerking een probleem bleek te zijn?<sup>27</sup> Het lijkt erop dat keteninformatisering als het aangewezen middel wordt gezien om de soms moeizaam op gang komende ketensamenwerking vlot te trekken. Maar het lijkt er dan op dat keteninformatisering verwordt tot doel in plaats van middel en dan kunnen voor de burgers nadelen ontstaan.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Ketenoverstijgend werken is belangrijk: soms staan wet- en regelgeving of verschillende politieke prioriteiten en ambities het ketenoverstijgen wel in de weg. ICT en digitalisering helpen hierbij omdat die zich niet houden aan de traditionele juridische afbakening van verantwoordelijkheden.

### **De schaduwzijde: problemen voor burgers in ketens**

Ketensamenwerking en keteninformatisering kunnen een positieve invloed hebben op de relatie overheid-burger. In de praktijk blijken ketensamenwerking en keteninformatisering vaak ook goed te functioneren. Maar aan de hand van de cases zoals die bij de Nationale ombudsman terecht zijn gekomen kan geanalyseerd worden welke problemen burgers kunnen ervaren door hun afhankelijkheid van het goed functioneren van de keten. In de praktijk kan veelal een onderscheid gemaakt worden tussen grote aantallen moeiteloos verlopende kwesties en een klein aantal moeilijke gevallen, «hard cases», waarin de complexiteit te hoog oploopt. De overheid als geheel gaat daardoor traag functioneren of kwesties komen vast te zitten en soms treden onverwachte effecten op. Waardoor ontstaan deze moeilijke gevallen?

Een belangrijke bron van problemen voor burgers vormt *onjuiste informatie in een systeem* dat al dan niet gekoppeld gebruikt wordt voor de uitvoering van wettelijke regelingen. De Dienst Wegverkeer (RDW) koppelt zijn kentekenbestand bijvoorbeeld aan het APK-bestand en via het GBA rolt er een persoon en adres uit. De RDW levert deze gegevens digitaal aan het Openbaar Ministerie dat via het Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en het CJIB een boete incasseert wegens het niet APK gekeurd zijn van een bepaalde auto. Dat is effectieve keteninformatisering en -samenwerking. Voorwaarde is wel dat al die gegevens ook juist zijn. Hier geldt dat de zwakste schakel in de keten de kwaliteit van het overheidshandelen bepaalt. In de praktijk blijken de gegevens niet steeds te kloppen. En als er dan ook nog een prestatiecontract speelt, zoals de RDW die met het CVOM in 2007 sloot, dan komen op grote schaal nog niet opgeschoonde gegevens in omloop.<sup>28</sup>

In veel gevallen blijkt dat de gegevens uit het GBA beslissend zijn. Voor alle tien basisadministraties<sup>29</sup> gaat op grond van het NUP als uitgangspunt gelden dat bij wet beschreven staat welke gegevens authentieke gegevens zijn. Het gevolg zal drieledig zijn: *verplicht gebruik*: authentieke gegevens moeten verplicht door iedere overheidsinstantie worden gebruikt; *terugmeldplicht*: indien een overheid een fout ontdekt dan mag hij afwijken van het authentieke gegeven in de basisregistratie, maar dan moet hij dit terugmelden aan de basisregistratie; *onderzoeksplicht*: de basisregistratie heeft als plicht het teruggemelde gegeven te onderzoeken, de afnemer heeft als plicht de uitkomsten van dat onderzoek over te nemen, ook al wijken die af van wat die overheid er zelf van vindt. *Dit systeem kan als «rigide» worden gekenmerkt*, omdat de basisadministratie dwingend wordt en de inhoud afhankelijk van een bepaalde bindende correctieprocedure. Afgezien van de tijd die met deze procedure gemoeid is, waardoor vertraging kan optreden en de burger ondertussen

<sup>27</sup> Vergelijk de inventarisatie van de Inspectie Werk en Inkomen: *Lerende keten: leren door samen te werken in het stelsel voor werk en inkomen*, Den Haag 2008.

<sup>28</sup> Nationale ombudsman, rapport 2008/242.

<sup>29</sup> Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA), Handelsregister (NHR), Basis Gebouwen Registratie (BGR), Basisregistratie Topografie (BRT), Basisregistratie Adressen (BRA), Basisregistratie Kadaster (BRK), Kente-kenregistratie, Basisregistratie Lonen, Arbeids- verhoudingen en Uitkeringsverhoudingen, Basisregistratie Inkomen en Basisregistratie WOZ.

afhankelijk is van onjuiste gegevens die dwingend worden toegepast, is het de vraag wat de kwaliteit is van deze systemen.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Inhoud, actualiteit en kwaliteit van de basisregistraties sluiten niet aan bij behoefte van de afnemers. Basisregistraties en eenmalige uitvraag mogen geen doel op zich worden, maar moeten het nut en gemak van de burger dienen.

Imperfecte gegevens, bijvoorbeeld in het GBA werken door in de keten. Onduidelijk is voor de burger wie aanspreekbaar is bij problemen.

Dit rigide systeem kan meer precisie stimuleren, maar ook hier is de vraag hoe lang het duurt voor dat effect zichtbaar is. Indirect zit in deze systeemkoppeling een sanctie: als de gegevens van de burger onjuist in een basisadministratie zitten, dan draagt de burger daarvoor de risico's. In de casus van de automobilist die naar België verhuisd was, bleek hoe hardnekkig onjuiste adresgegevens doorwerken in zijn zaak. De *rigide systemen leiden tot «automatisch gebruik», waardoor alertheid op onjuistheid afneemt.*

Ook de koppeling aan Europese systemen kan leiden tot rigide situaties die moeilijk oplosbaar zijn. Deels hangt dit samen met de soms rigide aard van het gemeenschapsrecht, dat dwingend is voor lidstaten. Een burger die met een onjuist Europees arrestatiebevel wordt geconfronteerd, zit met een heel lastig probleem.<sup>30</sup>

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Door het hard koppelen van processen en systemen op gegevensniveau, verdwijnt de menselijke schakel die vaak voor de vertaling zorgt en een relatie legt met de praktijk-situatie. Het verdwijnen daarvan zal dus een harmonisatie van begrippen en definities in regelgeving gaan afdwingen. Dit heeft een positief reinigend effect op de informatie-huishouding van de overheid, maar zal ongetwijfeld vanuit burgerperspectief tot lastige situaties kunnen leiden.

Het hergebruik van gegevens in de keten kan ertoe leiden dat deze gegevens ten onrechte als «hard» worden beschouwd en niet gecontroleerd worden.<sup>31</sup> Bovendien komt het voor dat systemen van verschillende kwaliteit aan elkaar gekoppeld worden. Het koppelen van niet of onvoldoende gevalideerde veelal kleinschalige lokale systemen schept risico's. Te denken valt aan de jeugdzorg waarin een dertigtal instanties hun gegevens gaan delen.

Naast fouten in systemen en de rigiditeit van systemen heeft de *koppeling van systemen bij enkelvoudige fouten vaak onverwacht meervoudige nadelige gevolgen* voor de burger. De casus waarbij het UWV ten onrechte geen Wajong had toegekend en dat herstelt met een nabetaling, vormt een voorbeeld hiervan. De op zich correcte nabetaling had namelijk consequenties voor toeslagen van de Belastingdienst en uitkeringen van de gemeentelijke sociale dienst: zij betaalden niet of vorderden terug wegens te hoog inkomen vanwege de nabetaling. Alle drie de overheidsinstanties handelden juist volgens de wet. De oplossing van deze ongelukkige interferentie was ook niet binnen de wettelijke kaders te vinden. Soms gaat het er ook om dat de overheid aan de hand van concrete gevallen die fout gaan moet leren hoe het systeem verbeterd kan worden. Ondertussen zit de burger wel met een probleem. Een ander voorbeeld is de casus van het echtpaar met een laag inkomen dat van de Belastingdienst, vanwege het niet gebruiken van bekende partnergegevens, te hoge belastingteruggaven krijgt, waardoor (bijzondere) bijstand niet wordt uitbetaald door de gemeente. Dit is wederom per kolom geheel volgens de wet. De Belastingdienst ziet wel in dat hun systeem op het

<sup>30</sup> Zie nrc.next, 9 januari 2008.

<sup>31</sup> C. Prins, «Informatie: What's in a name» in: V. Frissen en J. Esmeijer, *Omzien naar de toekomst, Jaarboek ICT en samenleving 2008–2009*, Media Update Vakpublicaties 2008.

punt van het gebruik van partnergegevens aangepast moet worden. Zo is er voortdurend een overgang naar een «beter» systeem, maar de burger heeft ondertussen wel een probleem. Maar gelet op de dynamiek van het overheidsbeleid is er altijd wel sprake van «overgang».

Ook *de opbouwfase van systemen* vormt een risico voor burgers. Toen de toeslagen door de Belastingdienst werden ingevoerd waren nog niet alle ICT-modules beschikbaar, zodat bepaalde belangrijke mutaties (zoals overlijden echtgenoot) niet ingevoerd konden worden en onterechte betalingen voortgingen. Het CVZ maakte onder politieke druk een aanvang met de uitvoering van de zorgverzekering voor Nederlanders in het buitenland, zonder dat de benodigde systemen ontwikkeld waren.<sup>32</sup> Een ander risico voor de burger is *het vertraagd beschikbaar komen van informatie in de keten*. Een aantal overheidsinstanties is afhankelijk van inkomensgegevens (verzamelinkomen) voor de vaststelling van de eigen bijdragen. Vertraging bij de Belastingdienst leidde ertoe dat in 2008 het verzamelinkomen 2006 nog niet eens beschikbaar was, waardoor de uitvoering bij het CVZ en bij het CAK ook vertraging opliep. Problemen bij de Belastingdienst werken zo door in de keten.

*Als informatie niet tijdig doorkomt of het belang ervan niet onderkend wordt*, dan kunnen ernstige gevolgen intreden. De zaak van de moeder die haar dochter Kelly om het leven bracht, is daarvan een triest voorbeeld.<sup>33</sup> Een ingreep waardoor het kind veilig zou kunnen worden gesteld (indien mogelijk) bleef uit omdat de relevante informatie niet doorkwam. Ook voor toekomstige informatiesystemen blijft het moeilijk in te zien welke informatie op welk moment in deze zaak anders verwerkt zou moeten worden. Het probleem is de complexiteit van de zorgketen zelf die met keteninformatisering op zich niet wordt opgelost.

Een nog niet eerder genoemd gevaar voor de burger vormt *het niet bestaan van systemen of het niet zijn opgenomen in systemen*. In het verleden is niet alles bijgehouden en bij een conversie van oud naar nieuw kan ook informatie verloren gaan. De RDW beschikt niet over informatie over heel oude voertuigen die in de registratiesystemen zitten. Daardoor kan de bewijslast voor burgers ongeloflijk zwaar worden. Een voorbeeld zijn ook uitgezonden militairen waarvan een deel met een posttraumatische stressstoornis te kampen heeft. Actieve opsporing door Defensie om ondersteuning aan te bieden is moeilijk, omdat de groep voor een groot deel onbekend is. Als een veteraan zich meldt om begeleiding te krijgen, ontstaat een lastige bewijslast.

Een gevaar van eigen orde vormen *identiteitsverwisseling en identiteitsfraude*. De koppeling op basis van reductie van de burger tot een aantal data schept het risico dat de ene burger voor de andere gehouden wordt. Identiteitsfraude is ernstiger. Vooralsnog kan het systeem niet garanderen dat het niet plaatsvindt.<sup>34</sup> Zo bleek recent dat een ondernemer gedurende dertien jaar het slachtoffer was geweest van identiteitsfraude in de strafrechtketen. Bovendien bleek – mede vanwege de rigiditeit van registratiesystemen – correctie vrijwel onmogelijk. Herhaling van de fraude is naar de huidige stand van zaken nog niet te voorkomen. Inmiddels is hier voor de strafrechtketen wel een meldpunt voor ingericht. Maar het gaat niet alleen om de strafrechtketen. Naarmate de burger meer en meer afhankelijk wordt van data in systemen kunnen onwelwillende burgers naar wegen zoeken om via identiteitswisseling zelf voordelen van de overheid te behalen of nadelen af te wentelen op een ander.

Hiermee samen hangt een belangrijk risico voor de burger: *de overheid wordt voor de vervulling van zijn taken zelf steeds meer afhankelijk van al dan niet gekoppelde systemen*. De keteninformatisering gaat uiteindelijk de ruggengraat vormen van de integrale overheidsadministratie. Er

<sup>32</sup> *Zorg(en) in het buitenland, over de uitvoering van de Zorgverzekeringswet voor gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden in het buitenland*, Nationale ombudsman, rapport 2006/300.

<sup>33</sup> Nationale ombudsman, rapport 2008/005.

<sup>34</sup> J. H. A. M. Grijpink, *Onze informatiesamenleving in wording: de uitdaging van grootschalige informatie-uitwisseling in de rechtstaat*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2005, p. 34.



ontstaan belangrijke clusters overheidstaken, zoals rond werk en inkomen waar keteninformatisering volledig onmisbaar wordt. Dat betekent dat de burger gaat delen in die afhankelijkheid. Het koppelen van ketens kan leiden tot erg lange ketens, met alle risico's die daaraan verbonden zijn.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

Verskillende ketens zijn gekoppeld. Hierdoor is een langere en complexe keten ontstaan en is overall systeemrisico bij falen van een onderdeel van de keten toegenomen.

Een ander hiermee samenhangend risico vormen *de grote aantallen die via systeeminformatisering verwerkt worden*. De dagelijkse praktijk van de Belastingdienst, zowel fiscaal als toeslagen, laat zien dat de enig mogelijke manier van verwerken van duizenden, zo niet miljoenen dossiers is via automatisering. Als het op handwerk aankomt, het beantwoorden van de telefoon of het handmatig aanmaken van beschikkingen, ontstaan acute capaciteitsproblemen. Naast de Belastingdienst hebben ook het UWV, de IND, het CVZ en het CAK in het verleden grote problemen ervaren met noodzakelijke opschaling van hun organisatie, op het moment dat vanwege problemen met keteninformatisering burgers met vragen, klachten en bezwaren kwamen. Hier doen zich fileproblemen voor: door achterstanden in de administratie gaan mensen bellen, waardoor capaciteit voor administratieve afdoening wegvalt en er nog grotere achterstanden ontstaan, die tot nog meer telefoontjes leiden. Vervolgens worden callcenters gezien als mogelijkheid om de organisatie te beschermen tegen, maar ook af te schermen van de vele contacten met burgers. *Maar callcenters blijken niet altijd dienstbaar aan de burger.*

Bovendien blijkt een organisatie als de Belastingdienst uitvoeringsproblemen die in de praktijk ontstaan *vanwege de grote aantallen, slechts categoriaal op te kunnen lossen*. Daarbij is het onvermijdelijk dat welbewust wordt ingecalculeerd dat een bepaald percentage van de beslissingen die uit de categoriale aanpak voortvloeien, onjuist is. De burger wordt geconfronteerd met de gevolgen, zoals terugvorderingen van eerdere onjuiste betalingen.

Weinig duidelijkheid bestaat over *de gevolgen van bedreigingen van systemen* waaronder het internet in het algemeen. Iedere computergebruiker kent de problemen met servers die eruit liggen, spam, virussen en Trojaanse paarden en in nog ernstiger vorm hackers die vijandig binnendringen in systemen. Estland loopt voorop met e-government, maar werd in mei 2007 getroffen door gerichte aanvallen op zijn overheids-systeem, waardoor dit geruime tijd «plat lag». Als internationale strijd en terrorisme greep krijgen op informatiesystemen, dan kunnen grootschalige verstoringen optreden met zeer vergaande gevolgen. Internet is stabiel zolang het stabiel is en stabiliteit in het verleden biedt geen garantie voor de toekomst.

### **Te veel vertrouwen in keteninformatisering?**

De overheid onderneemt op veel terreinen initiatieven om via keteninformatisering de verkokering binnen de overheid tegen te gaan en de samenwerking tussen overheidsorganen te verbeteren.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

De wetgever heeft onvoldoende oog voor de uitvoerbaarheid van het beleid en de snelheid waarmee nieuw beleid kan worden ingevoerd. Het eerder betrekken van de uitvoering bij de beleidsvoorbereiding zou dit probleem kunnen voorkomen. Ook zou regelgeving kunnen worden vereenvoudigd. De complexiteit is zo groot dat goede samenwerking niet voldoende is om tot goede uitvoering te komen.

En toegegeven moet worden dat de dienstbaarheid aan de burger vergroot kan worden en de burger centraal kan komen te staan, dankzij de inzet van ketensamenwerking en keteninformatisering. Deels gaat het echter om symptoombestrijding. Deels zijn er wellicht te hoge verwachtingen dat door keteninformatisering de moeizame samenwerking binnen de overheid vlotgetrokken kan worden. Hierbij wreekt zich dat de complexiteit van de overheid ertoe heeft bijgedragen dat de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie zoals die al decennia op de agenda staat weinig voortgang heeft geboekt. Ketensamenwerking en keteninformatisering worden al dan niet expliciet gezien als methoden om een aantal van de deze structurele problemen aan te pakken. Wellicht dat in een aantal gevallen de ketenbenadering tot verbeteringen leidt, maar voorzichtigheid is geboden. De kern van het probleem van de trage voortgang van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie waar de overheid al decennia mee kampt, is een cultuurprobleem en cultuurproblemen zijn lastig te hanteren en vragen een jarenlange geconcentreerde aanpak.

*Signalen van uitvoeringsorganen:*

- *Wat nodig is is rust: onder politieke druk zijn er vele structuurwijzigingen en reorganisaties. Het is de politiek die de ketens telkens weer opnieuw confronteert met nieuwe en andere wensen.*
- *Tijd en ruimte voor implementatie is noodzakelijk.*
- *Er is in De Haag een dédain voor uitvoering, dat houdt je niet voor mogelijk.*

Het vraagstuk van organisatievernieuwing kan ook vanuit de complexiteit van de overheid zelf beschreven worden. Die complexiteit wordt gevormd door het samenstel van de politiek/bestuurlijke, juridisch/normatieve, financieel/economische en administratief/bureaucratische verhoudingen. De administratief/bureaucratische verhoudingen worden sterk beïnvloed door informatisering. Maar is de verwachting gerechtvaardigd dat keteninformatisering de politiek/bestuurlijke, juridisch/normatieve en financieel/economische verhoudingen ingrijpend verandert? Keteninformatisering kan wellicht bepaalde bestuurlijke problemen oplossen en eventueel de vernieuwingsprocessen bij de overheid versnellen, maar er is weinig grond voor een al te groot vertrouwen in de invloed van keteninformatisering.

Er zit nog een andere kant aan het vertrouwen in keteninformatisering. WRR-lid Prins waarschuwt voor te veel vertrouwen in nieuwe technologie:<sup>35</sup>

«Beleidsmakers lijken een absoluut vertrouwen in techniek en systemen te hebben en daarmee ook het gevoel te bezitten dat de perfect opgetuigde systemen geen fouten meer toelaten. We zien dit politieke «technovertrouwen» met name bij de argumentatie rondom de inzet van nieuwe technologie voor identificatie- en verificatiedoelinden.»

Wij komen volgens haar te leven in een maatschappij waarin:

- het mogelijk is grote hoeveelheden verschillende typen gegevens (data, beeld, geluid) over (kenmerken, gedrag en in de toekomst emoties en gedachten van) mensen dan wel groepen van mensen met elkaar in verband te brengen;
- uit grote hoeveelheden gegevens op basis van profielen van typen mensen geheel nieuwe gegevens (kennis) over mensen zijn te genereren (zgn. schatgraven in informatie);
- door het combineren van verschillende technologische ontwikkelingen en applicaties mensen in hun gedrag – in plaats, tijd en context – kunnen worden gevolgd, gestuurd en beïnvloed;
- gegevens die in eerste instantie niets over een individuele persoon

<sup>35</sup> J. E. J. Prins, «Technocratie en de toekomst-agenda van de Nationale ombudsman» in: *Werken aan behoorlijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.



- zeggen, ons in combinatie met andere gegevens veel over een specifieke persoon kunnen vertellen;
- een niet in omvang en tijd beperkt (overheids)geheugen wordt gecreëerd;
  - een systeem(geheugen) wordt geïntroduceerd dat zichzelf (vooralsnog) niet corrigeert, waardoor fouten in principe door de gehele informatieketen heen blijven woekeren, tenzij daar specifiek (door mensen) actie op wordt ondernomen.

Deze nieuwe maatschappij vraagt om een visie op de rol van informatisering bij de overheid. Hiervoor is al een aantal van deze risico's en gevaren in beeld gebracht. Daarbij verdienen hier bijzondere aandacht de ontwikkelingen in de relatie tussen overheid en burger. Tot welke aanbevelingen leidt deze analyse?

### **Aanbevelingen**

«De burger in de ketens» houdt in dat burgers, kleine tot grote bedrijven en instellingen voor hun maatschappelijk functioneren steeds vaker tegelijk afhankelijk zijn van meerdere bestuurlijke organisaties of private organisaties met een publieke taak. Voor burgers ontstaat ketenafhankelijkheid in al die situaties waarin de waarborging of vaststelling van de positie van de burger en de feitelijke effectivering ervan afhankelijk is van meer dan een overheidsorganisatie of onderdeel daarvan, of van een private organisatie die een publieke taak vervult.

Het is een lange lijst van oorzaken waardoor de burger afhankelijk van goede ketensamenwerking en keteninformatie wordt en daardoor in de problemen komt:

- onjuiste informatie in een systeem: de zwakste schakel bepaalt de kwaliteit;
- «rigide» systemen die traag problemen oplossen;
- «automatische» toepassing van gegevens;
- onverwacht meervoudige nadelige gevolgen bij fouten;
- de opbouwfase van systemen die leidt tot lacunes en problemen;
- het vertraagd beschikbaar komen van informatie in de keten;
- informatie die niet tijdig doorkomt of het belang ervan wordt niet onderkend;
- niet bestaan van een systeem of het niet zijn opgenomen in een systeem;
- identiteitsverwisseling en identiteitsfraude;
- de overheid wordt voor de vervulling van zijn taken zelf steeds meer afhankelijk van al dan niet gekoppelde systemen;
- het ontstaan van erg lange ketens;
- de grote aantallen zaken die slechts via systeeminformatisering verwerkt kunnen worden;
- de noodzaak van callcenters die niet altijd dienstbaar zijn aan de burger;
- het slechts categoriaal kunnen oplossen van problemen;
- bedreigingen van systemen waaronder het internet, digitale verlamming en misbruik ervan.

#### *Aanbevelingen op het terrein van de keten zelf*

##### 1. De burger centraal en evalueren

De belangrijkste oplossing ligt besloten in de doelstelling van ketensamenwerking en keteninformatisering als zodanig: de burger, bedrijven en instellingen centraal stellen en het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens in de systemen en het consistente gebruik ervan. Wel is het belangrijk om het doel «de burger centraal stellen» en de andere doelen toetsbaar te maken. Directeur Leeuw van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) heeft aandacht gevraagd voor de magere resultaten van beleidsevaluatie. Hij sprak zelfs over «beleidshomeopathie» als het ging om de vraag of

bepaald beleid ook echt werkt. Voor ketensamenwerking is van belang dat onderzocht wordt hoe de beleving van de burger is en wat zijn ervaringen zijn. Goede terugkoppeling is noodzakelijk.

## 2. Regie en commitment

Betrokken overheidsinstanties roepen eensgezind om een krachtige regiefunctie bij de ontwikkeling van ketensamenwerking en keteninformatisering. Het overstijgen van de afzonderlijk belangen van de verschillende betrokken overheidsinstanties kan niet binnen de bestaande juridische, bestuurlijke en financiële kaders. Dat betekent dat bij ketensamenwerking en keteninformatisering hogere belangen geformuleerd kunnen worden, die met een gemeenschappelijke inspanning gediend kunnen worden. Zo zullen de kosten niet steeds gemaakt worden door de overheidsinstantie die de ketenbaten incasseert. Dit vraagt om een ander manier van omgaan van overheden met elkaar. Samenwerken vraagt om een bemiddelende functie die een focus richt op de gemeenschappelijke belangen en het onder ogen zien van de dilemma's die spelen.<sup>36</sup> Politieke rivaliteit, politieke ambities en concurrentie tussen ministeries, bureau-politiek en de eigen bestuurscultuur van decentrale overheden kunnen schadelijk zijn voor goede ketensamenwerking. De kernvraag voor de overheid is niet «regie» als wel «commitment», of het zich gebonden voelen om een bepaald gemeenschappelijk doel te bereiken.<sup>37</sup> Te vaak komt het er echter op aan dat er een crisis of ernstig probleem is op basis waarvan urgentie ontstaat. Dat is echter te laat om verantwoord keteninformatisering op te bouwen, vooral omdat dan de dreiging bestaat van ongelukkige noodverbanden en ad-hocoplossingen. De identiteitsfraude in het strafrecht vormt een structureel probleem dat al jaren bekend is. Wetgeving hierover is aangekondigd. Tussentijds hebben de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie een «meldpunt» ingericht. Dat is zo'n ad-hocoplossing, waar de overheid zou moeten zoeken naar een structurele oplossing voor burgers die knel zitten in ketens.

Signaal van een uitvoeringsorgaan:

In het veld waar wij samenwerken met uiteenlopende partners is een centrale regierol van de rijksoverheid wenselijk. Ook vragen wij aandacht voor analyse en herinrichting van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de keten (ketenmanagement).

En: Transparantie van de financiering van de keten is belangrijk.

## 3. Eén loket waarbij persoonlijk contact mogelijk is

Ketensamenwerking en keteninformatisering kunnen leiden tot harde confrontaties tussen de burger als mens en de overheid als systeem, hoewel ook bedrijven en instellingen geraakt kunnen worden. Een behoorlijke verbinding tussen mens en systeem vraagt om een goede interface.<sup>38</sup> Deze interface houdt in de eerste plaats in dat de burger zich mede dankzij ketensamenwerking en keteninformatisering niet hoeft te verdiepen in de werking van het systeem: één telefoonnummer, één loket en één internettoegang, zoals voorzien. Als iets niet goed gaat, is echter persoonlijk contact noodzakelijk. Hiervoor moeten ook de competenties van de betrokken ambtenaren afgestemd zijn op de noodzaak van goede communicatie. De overheid mag zich niet volledig verbergen achter systemen. Mensen willen gehoord worden en hun beleving van rechtvaardigheid is nauw verbonden met de wijze waarop de overheid communiceert. Deze communicatie moet voldoen aan de behoorlijkheidsvereisten zoals de ombudsman die heeft ontwikkeld. Ten slotte bestaat de interface uit vormen van participatie en terugkoppeling. De overheid mag niet eenzijdig systemen bouwen, maar moet zich gedegen oriënteren op wat voor burgers leeft.

<sup>36</sup> Zie in dit verband ook Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2008.

<sup>37</sup> Zie Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK), *Ketenmanagement, 2006/2007*, voor de hierin geformuleerde voorwaarden voor ketenmanagement (p. 18–19).

<sup>38</sup> Zie Nationale ombudsman, *De maakbare samenleving*, Verslag over 2005, *Regel is regel is niet genoeg*, Verslag over 2006, *Burgerschap verzilverd*, Verslag over 2007 en A.F.M. Brenninkmeijer. «Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid», de Van Slingelandt-lezing in: *Bestuurskunde* 16 2007 (1), p. 58–65.

#### 4. Praktische en toegankelijke methode probleemoplossing

Keteninformatisering leidt ertoe dat steeds meer persoonsgegevens worden verzameld en verder verwerkt binnen de overheid. De digitale beschikbaarheid van persoonsgegevens binnen de overheid vergroot de kans dat onjuiste persoonsgegevens zich ongecorrigeerd snel verspreiden binnen de overheid. De burger is aangewezen op zijn recht op inzage, correctie en verzet, zoals vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens of in sectorale wetgeving zoals de Wet GBA. De burger loopt hiermee echter vaak achter de feiten aan, vooral omdat de basisadministraties wat betreft correctie rigide functioneren en de verantwoordelijkheid voor juiste gegevens wegnemen bij andere overheidsorganen dan bijvoorbeeld de beherende gemeente bij het GBA. De basisbestanden leiden te gemakkelijk tot automatische toepassingen. De burger krijgt een lastige taak om bij te houden of alle gegevens over hem kloppen. Veel burgers zijn daartoe goed in staat, maar groepen kwetsbare burgers niet. Het wettelijke systeem van rechten van correctie, inzage en verzet is niet meer toereikend en moet aangevuld worden met herkenbare en snelwerkende, praktische methoden van probleemoplossing.

#### 5. Harmonisatie wet- en regelgeving

Vanwege de verkokerde wijze waarop wet- en regelgeving in het verleden tot stand is gekomen is er vaak een gebrek aan samenhang. Vanuit overheidsinstanties komt het signaal dat voor ketensamenwerking harmonisatie van wet- en regelgeving noodzakelijk is en vooral van de begrippen en definities daarin. Op dit punt moet betere afstemming met uitvoeringsorganen plaats gaan vinden en de effecten van de verschillende wetgevingstradities van ministeries moeten beperkt worden. In dit verband zijn uitvoeringstoetsen van groot belang om conflicterende regels op te sporen. In individuele gevallen is het zinvol als een bepaalde speler in de keten de positie heeft om interfererende regels tijdelijk of permanent af te zwakken.<sup>39</sup>

#### 6. Kwetsbare burgers meer in het vizier

Veel problemen concentreren zich bij kwetsbare groepen. Bijvoorbeeld het WODC en het SCP zouden gericht onderzoek moeten doen naar de risico's van «uitval» van bepaalde kwetsbare groepen burgers bij ketensamenwerking en keteninformatisering. Welke groepen haken om welke redenen af? Als het antwoord op deze vraag gegeven is, kan naar gerichte oplossingen gezocht worden.<sup>40</sup>

### *Aanbevelingen op het terrein van organisatie klachtrecht*

#### 1. Dejuridiserende aanpak klachten

De middelen die de overheid aan burgers biedt om problemen met ketensamenwerking en keteninformatisering aan te kaarten zijn via de Algemene wet bestuursrecht beperkt tot juridische procedures gericht tot bepaalde bestuursorganen: bezwaar en beroep tegen bepaalde besluiten. Ook het indienen van een klacht bij een bepaald bestuursorgaan is mogelijk. Deze remedies voor de burger zijn bij ketenafhankelijkheid niet toereikend. De overheid moet krachtig inzetten op een verschuiving van op bestuursorgaan gerichte procedures naar probleemoplossing. Dat kan door methoden van conflicthantering en mediation in te zetten: het dejuridiseren van complexe situaties. Niet de vraag stellen of het probleem in een bepaalde juridische procedure past, maar direct het probleem zelf oplossen. Onderzoek wijst uit dat vrijwel de helft van de mensen bij juridische problemen het erbij laten zitten. Zij hebben op die manier meer negatieve gevolgen voor de privé-sfeer en vinden vaker dat ze te weinig voor hun rechten zijn opgekomen of minder controle hadden over de situatie. Degenen die via overeenstemming eruit zijn gekomen, bereikten vaker hun doelstelling, afspraken werden vaker nagekomen, minder kosten werden gemaakt en zij rapporteren minder stress, slaap- en gezondheidsklachten dan bij beslissingen via procedures het geval is. Het bereiken van overeenstemming is dus belangrijk, belangrijker dan een

<sup>39</sup> Een fraai voorbeeld is het convenant tussen het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) bij het uitvoeren van minnelijke schuldregelingen. Het CJIB schorst de incasso gedurende de schuldregeling op om zo het schuldhulptraject een kans te geven.

<sup>40</sup> Het Geschilbeslechtingdeltaonderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie wordt nu herhaald, maar er is meer specifiek onderzoek nodig.

beslissing van een derde in een bestuursrechtelijke procedure, zoals van de rechter.<sup>41</sup>

2. Aandacht voor kernprobleem door overleg met alle betrokkenen  
Het samen met de burger en met meerdere betrokken overheden aan tafel gaan zitten, blijkt in een aantal probleemgevallen noodzakelijk omdat er anders niet eens een oplossing gevonden kan worden. De gangbare – wettelijke – oplossingen scheren bij complexe situaties veelal langs de kern van het probleem. Dit doet zich onder meer voor bij onverwachte meervoudige problemen, of bij onvoldoende afstemming tussen overheden. Het samen aan tafel gaan zitten vormt ook een vorm van terugkoppeling en draagt bij tot het leren van fouten.

### 3. Effectiviteit van interventiemethode

De Nationale ombudsman heeft een interventiemethode ontwikkeld waarmee via goed overleg met overheidsinstanties heel veel problemen van burgers worden opgelost. De interventiemethode vormt een goede ingang voor probleemoplossing en moet een steviger positionering krijgen in de uitvoering bij overheidsinstanties én de ketens. Vooral bij keteninformatisering zou de interventiemethode de problematische grenzen tussen overheidsinstanties kunnen doorbreken en ongewenste onverwachte effecten kunnen tegengaan. Hierbij gaat het niet om de grote aantallen die goed lopen, maar om het relatief kleine aantal moeilijke gevallen. Ook langs deze weg kunnen overheden in de ketens leren.

### 4. Herijking Algemene wet bestuursrecht

Ook verdient het aanbeveling om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te herijken, niet alleen vanwege de grote nadruk op het «bestuursorgaan»-begrip terwijl dat in de bestuurlijke praktijk minder relevant wordt, maar ook in het licht van de noodzakelijke verschuiving van juridische procedures naar probleemoplossing. Probleemoplossing vormt nu een afgeleide van juridische procedures als de betrokken overheid bereid is om op een niet-juridische wijze met geschillen en conflicten om te gaan. In het bestuursrecht zou het probleemoplossend werken centraal moeten komen te staan. Dat betekent ook dat andere waarden dan alleen «juridische» in de Algemene wet bestuursrecht tot uitdrukking moeten komen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de praktijk van de Nationale ombudsman om de behoorlijkheid niet te vertalen als rechtmatigheid, maar een eigen betekenis naast de rechtmatigheid te geven, zoals verbeeld in het ombudskwadrant.<sup>42</sup>

### *Consequenties voor de rol van de Nationale ombudsman*

#### 1. Instantieoverstijgend met «goede samenwerking» als behoorlijkheidsnorm

De beoordeling van de behoorlijkheid van het handelen van de overheid vindt tot nu toe veelal per bestuursorgaan afzonderlijk plaats. De Nationale ombudsman zal echter bij problemen met ketensamenwerking en keteninformatisering de grenzen van overheidsinstanties moeten doorbreken. Daartoe zal zo nodig ook een nieuw behoorlijkheidsbeginsel toegepast worden: het beginsel van goede samenwerking dat inhoudt dat overheidsinstanties bij het vervullen van hun taken niet primair kijken naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samenwerken, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie.

2. Uitoefening publieke taak boven onderscheid publiek-privaat  
De grote beperking die voortvloeit uit de beoordeling van de behoorlijkheid per bestuursorgaan afzonderlijk raakt ook de verhouding publiek/privaat. De groeiende complexiteit van de overheid betreft ook een steeds grotere verwevenheid tussen het publieke en private. Steeds meer publieke taken worden (semi)privaat vervuld.<sup>43</sup> Dat ketensamenwerking over de grens publiek/privaat heengaat, vormt daarom een aandachtspunt.

<sup>41</sup> B. C. J. van Velthoven en M.J. ter Voert, *Geschiedbeslechtingdelta 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2003.

<sup>42</sup> Zie A.F.M. Brenninkmeijer, «Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid», de Van Slingelandt-lezing in: *Bestuurskunde* 16 2007 (1), p. 58–65.

<sup>43</sup> C. van Montfort, *Besturen van het onbekende, Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Den Haag: Lemma 2008.

### 3. Regierol, knopen doorhakken

Complexe problemen zijn vaak niet op te lossen wanneer iedere overheid overeenkomstig zijn eigen wettelijke bevoegdheden en procedures blijft handelen. Daarom is het in sommige individuele situaties noodzakelijk om knopen door te hakken en concrete werkbare oplossingen voor te stellen. Vaak stellen overheden zich daarbij afwachtend op, omdat geen van de partijen de leiding heeft en de financiële consequenties ongemakkelijk zijn. Die rol van knopen doorhakken zou de Nationale ombudsman ook kunnen vervullen.

De Franse ombudsman – *le Médiateur de la République* – heeft de bevoegdheid om op grond van de redelijkheid of billijkheid (*équité*) in zulke situaties knopen door te hakken en in concrete gevallen een oplossing aan overheden voor te stellen die zo nodig afwijkt van de wet.

### 4. Goede prikkels

Nagedacht moet worden over goede prikkels voor overheden om zelf tot praktische oplossingen te komen bij complexe problemen. Vaak kan de overheid nu afwachten totdat de burger klacht-, bezwaar- of beroepsprocedures begint. Bij grootschalige problemen met keteninformatie vervult de Nationale ombudsman veelal noodgedwongen de rol van achtervang voor honderden zaken tegelijk, waardoor het meer structurele werk onder druk komt te staan. Moet er niet meer nagedacht worden over een prikkel die preventief kan werken?

### 5. Laagdrempeligheid probleemoplossing/klachtbehandeling ook voor kwetsbare groepen

Belangrijk is het vinden van voor de burger direct herkenbare wegen van oplossing. Uit de klachtpatronen blijkt dat veel mensen eenvoudig de weg kwijtraken bij de overheid. Bovendien hebben zwakkere groepen in de samenleving de neiging om het er maar bij te laten zitten. Maar ook hoogopgeleide burgers weten vaak de weg niet of met moeite te vinden, of moeten wel zeer vasthoudend zijn. Tegen veel besluiten kan de burger als hij het er niet mee eens is in bezwaar en beroep gaan. Dat is niet de weg naar probleemoplossing, zeker niet als het om het resultaat van ketensamenwerking gaat. Er moet primair een beroep kunnen worden gedaan op laagdrempelige voorzieningen om problemen op te lossen en pas daarna op bijvoorbeeld bezwaar. Juist omdat ketensamenwerking en keteninformatisering niet een maar meerdere overheden betreft, is de verwijz- en achtervangfunctie van de Nationale ombudsman essentieel. Veel burgers weten de ombudsman echter niet te vinden. Onderzoek leert wat het antwoord is op de vraag waarom burgers geen hulp hebben ingeschakeld: «Ik wist niet hoe ik het moest aanpakken» of «Ik voel me niet thuis in die wereld». Dit vormt een aanwijzing dat er personen zijn die minder aan bod komen wat betreft de werking van het recht. Dit wordt ondersteund door de bevinding dat lager opgeleiden en laagste inkomensgroepen in de geschiloplossingstrajecten minder vaak resultaat weten te boeken.<sup>44</sup> Effectievere doorgeleiding naar de Nationale ombudsman en publiciteit zijn noodzakelijk om hierin verbetering te brengen.

### Het blijft complex

Complexe problemen lossen we veelal op door het probleem op te delen in deelproblemen die door gespecialiseerde organisaties vanuit hun specifieke deskundigheid opgelost worden en door vormen van reductie. Bij reductie vormen we bepaalde categorieën die we met generieke methoden kunnen aanpakken. De overheid is sterk georiënteerd op deze aanpak via verkokering van de bestuurlijke organisatie en al decennialang is duidelijk dat de overheidsorganisatie kampt met structurele problemen die vanwege hun complexiteit niet oplosbaar lijken te zijn.<sup>45</sup> Inmiddels is duidelijk dat de burger de dupe kan worden van gebrek aan samenhang en te generieke benaderingen. De burger valt tussen wal en schip of wordt van het kastje naar de muur gestuurd. Het veelal de burger die in het

<sup>44</sup> B. C. J. van Velthoven en M. J. ter Voert, *Geschilbeslechtingdelta 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC 2003.

<sup>45</sup> Raad van State, Jaarverslag 2007.



concrete «lastige geval» de prijs moet betalen voor gebrek aan afstemming en samenwerking binnen de overheid.

De overheid is complex en hardnekkig verkokerd en kan beter functioneren wanneer geïnvesteerd wordt in ketensamenwerking en keteninformatisering. Ketensamenwerking en keteninformatisering lossen echter niet het probleem van de complexiteit zelf op. Integendeel, ketensamenwerking en keteninformatisering zullen de complexiteit van de overheid alleen maar vergroten. Groeiende complexiteit kan leiden tot irrationele en onverwachte gevolgen. Te grote complexiteit grenst aan chaos. Vooral bij de ontwikkeling en toepassing van informatiesystemen blijken met regelmaat onbedoelde, onverwachte chaotische situaties te ontstaan. Dit maakt de overheid in zijn plicht tot dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen in toenemende mate kwetsbaar.

Ketensamenwerking en keteninformatisering dragen op die manier bij aan het in stand houden van het probleem van de te complexe overheid. Maar het is eveneens mogelijk dat de ketenbenadering invloed gaat krijgen op de cultuur van de overheid. Cultuurverandering gaat traag, dus het is belangrijk om reële ambities te formuleren en nauwkeurig bij te houden of goede uitvoering slaagt. Daarbij is ook een belangrijke rol weggelegd voor «de politiek». De interactie tussen regering en Tweede Kamer (en de rol van de media daarbij) is onderwerp van een parlementaire zelfreflectie. De politieke agenda is overvol en er blijft een structurele kloof tussen beleid en uitvoering.<sup>46</sup> Incidenten vragen veel politieke en veelal via de media gestuurde aandacht. Het gevolg is veelal dat problemen vanwege slecht uitgevoerd beleid tot nieuw beleid aanleiding geven. Dat is echter geen oplossing want de complexiteit wordt er onnodig door vergroot. Meer aandacht voor de uitvoering is essentieel voor een goed functionerende overheid. Dat geldt in het bijzonder voor de complexe uitvoeringstaken die samenhangen met ketensamenwerking en keteninformatisering. Goede uitvoering is een kwestie van lange adem. De beleidshorizon van vier jaar van een kabinet is veelal kort om structurele verbeteringen aan te brengen én de resultaten ervan zichtbaar te maken. Via de vernieuwing van de rijksdienst, het NUP en E-Overheid kunnen meerjarige doelen gesteld en gerealiseerd worden. De uitvoerbaarheid van de programma's is een belangrijk toetsingspunt evenals de vraag wat de concrete consequenties voor de burger zijn. Het is ook van belang dat de programma's onderling met elkaar verbonden zijn.

### **Conclusie**

De overheid als geheel is erg complex en samenwerking binnen en tussen verschillende onderdelen van de overheid kan daarom moeizaam verlopen. Samenwerking binnen de overheid heet «ketensamenwerking» en het uitwisselen van informatie en gegevens gebeurt meer en meer via «keteninformatisering». Met ketensamenwerking en keteninformatisering beogen de vele honderden onderdelen van de overheid de burger centraal te stellen en dat is positief. Maar lukt dat steeds?

Wat in het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman opvalt, is dat bij complexe situaties de besluitvorming trager wordt, de burger, bedrijven en instellingen langer moeten wachten, dat besluiten soms zelfs helemaal uitblijven of dat er onjuiste besluiten genomen worden. In sommige gevallen ontstaan zelfs onbegrijpelijke situaties: er gaat iets goed mis. Dat kan in het klein én in het groot: een uitkeringsgerechtigde moet op zijn geld wachten, de politie gijzelt een automobilist ten onrechte, een ondernemer krijgt ten onrechte een criminele identiteit aangemeten en een puber op het criminele pad krijgt geen jeugdhulp en wordt uiteindelijk vermoord. De burger is steeds afhankelijker van goede samenwerking in de ketens.

In dit Verslag over 2008 staat de vraag centraal hoe de belangen van burgers bij toenemende ketensamenwerking en keteninformatisering

<sup>46</sup> Algemene Rekenkamer, «Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer», Kamerstukken II 2008/09, 28 831, nrs. 1–2.

voldoende kunnen worden gewaarborgd. In de praktijk blijken ketensamenwerking en keteninformatisering vaak tot grotere efficiency bij de overheid te leiden en ook voor de burgers voordelen op te leveren, maar niet altijd. Als het misgaat, liggen de risico's voor het falen in de keten vaak eenzijdig bij de burger, de burger moet het probleem maar zien op te lossen. In die zin is de burger afhankelijk van het goed werken van de ketens. Vaak heeft de overheid het niet eens in de gaten dat iets is misgegaan. En waar moet de burger aan de bel trekken als hij afhankelijk is van vele verschillende overheidsinstanties? Als het misgaat, ontdekken burgers vaak pas hoe ingewikkeld de overheid in elkaar zit en hoe moeilijk het is om fouten ongedaan te laten maken. Soms laten ze het er dan maar bij zitten.

De overheid moet in al zijn onderdelen dienstbaar zijn aan burgers, bedrijven en instellingen. Goede afstemming en samenwerking binnen de overheid zijn daarom van groot belang. Steeds vaker vormen ketensamenwerking en keteninformatisering het antwoord op de complexiteit van de overheid. Maar ketensamenwerking en keteninformatisering mogen geen doel op zich worden. Het risico bestaat dat de informatiehuishouding van de overheid vanwege de grote ingewikkeldheid onbeheersbaar wordt. De ambities van de overheid zijn groot. Maar wie waakt over de juistheid van de gegevens in de vele databestanden, wie controleert of de juiste gegevens wel op het goede moment uit al die bestanden gehaald worden en of er geen ergerlijke of zelfs ernstige problemen voor de burger ontstaan als onjuiste gegevens verbonden worden met juiste gegevens? Deze vragen stelt de Nationale ombudsman en hij komt met een aantal aanbevelingen om verstandig om te gaan met de ketenafhankelijkheid van de burger.

Een belangrijke aanbeveling om burgers te helpen die verstrikt raken in de complexe overheid luidt: de overheid moet zoveel mogelijk één loket inrichten waar de burger goed geholpen wordt wanneer meerdere overheden betrokken zijn. Ook moet er één adres zijn voor de burger die door fouten in informatiesystemen in de problemen komt. In veel gevallen is het de Nationale ombudsman die deze rol vervult.

Ruim 53.000 mensen in de AWBZ moeten een hogere bijdrage betalen dan in een brief van het CAK vermeld stond. Het gaat om een bedrag van gemiddeld € 1 500 per persoon. In een radio-interview erkent staatssecretaris Bussemaker van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat de overheid een fout heeft gemaakt maar ze legt de verantwoordelijkheid ervan bij de Belastingdienst.

Staatssecretaris Bussemaker: «Om te beginnen heel erg vervelend, dat is omdat het CAK afhankelijk is van veel informatie die door derden wordt aangeleverd. In dit geval is er een fout gemaakt bij de Belastingdienst.»

Verslaggever: «Dus het is een fout van de overheid?»

Staatssecretaris Bussemaker: «In dit geval zit de oorzaak van de fout bij de Belastingdienst.»

(...)

Verslaggever: «Maar kunt u zich voorstellen dat mensen denken: dit is toch wel een beetje de wereld op zijn kop, de overheid maakt een fout en de consument, de cliënt, die moet er voor betalen?»

Staatssecretaris Bussemaker: «Ja, dat is heel vervelend, maar mensen zijn wel gebonden aan wat ze moeten betalen. En de overheid is er aan gebonden om dat probleem zo snel en goed mogelijk op te lossen als het maar enigszins kan.»

Voice over: «Het CDA heeft er moeite mee dat de (PvdA) staatssecretaris de Belastingdienst de schuld geeft. De staatssecretaris is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWBZ en kan de fout niet zomaar op het bordje van staatssecretaris De Jager leggen.»

(Uit het NOS radio 1 journaal van dinsdag 10 februari 2009)



## 1. ONS BEELD VAN OVERHEIDSINSTANTIES

De Nationale ombudsman heeft als missie burgers te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. Aan deze missie wordt gewerkt met het behandelen van klachten, het doen van onderzoek op eigen initiatief en het ontwikkelen en leveren van kennis op het terrein van de ombudsprofessie.

In dit deel worden de resultaten gepresenteerd van de onderzoeken op eigen initiatief die in 2008 zijn gepubliceerd. Daarna wordt aan de hand van de instroom van klachten in 2008 een beeld geschetst van verschillende overheidsinstanties.

### 1.1 Onderzoek op eigen initiatief

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

Met deze onderzoeken kunnen onderwerpen worden onderzocht die verder strekken dan individuele klachten. Zo kan bijvoorbeeld uit een stroom klachten over een onderwerp blijken dat er bij een bepaalde overheidsinstantie kennelijk iets structureel mis is. Het heeft dan weinig zin om te volstaan met het onderzoeken van nieuwe, individuele klachten. Effectiever is het om de oorzaak van de klachten te onderzoeken, en aanbevelingen te doen tot het treffen van afdoende structurele maatregelen.

Er is extra aanleiding om een structureel onderzoek in te stellen wanneer het gaat om onderwerpen waarbij de relatie overheid-burger mogelijk onder druk staat. In 2008 is ketenverantwoordelijkheid een belangrijk thema gebleken. Burgers ondervinden nogal eens problemen als gevolg van de verspreiding van onderdelen van een overheidstaak over meerdere overheidsinstanties of onderdelen van diensten. Ook wanneer mensenrechten of de uitoefening van het burgerschap in de knel komen, is er reden voor extra aandacht. Dat geldt eveneens wanneer het overheidsoptreden betreft jegens zwakke groepen burgers die extra bescherming nodig hebben maar uit zichzelf niet snel gebruikmaken van het klachtrecht. Soms kunnen ze dat niet omdat zij zich niet meer in Nederland bevinden of zijn overleden, soms zijn er andere redenen waardoor ze niet in staat zijn om een klacht in te dienen.

Bij grootschalige onderzoeken op eigen initiatief kwam het in 2008 voor dat het besluit om een onderzoek in te stellen negatieve reacties opriep bij de betrokken overheidsinstanties. Daarom is er veel energie gestoken in het uitleggen en toelichten om actieve medewerking te bewerkstelligen. De ervaringen na het uitbrengen van de rapporten zijn in het algemeen positiever: de aanbevelingen en oordelen worden serieus opgepakt. Ook de pers toonde veel belangstelling. In interviews gaf de Nationale ombudsman het belang van het onderzoek en de oplossingsrichtingen aan.

In 2008 zijn de volgende zeven onderzoeken gepubliceerd. Drie zijn er nog niet afgerond.

#### **Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker: onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van burgerbrieven in 2007 door de ministeries**

Rapport 2008/250, 4 november 2008

#### *Aanleiding*

Sinds 2003 besteedt de Nationale ombudsman speciale aandacht aan de beantwoording van brieven van burgers door de rijksoverheid. In 2003

bracht hij daarover na een grootschalig onderzoek uit eigen beweging voor het eerst een rapport uit. Hierin ontwikkelde hij een algemeen normenkader. De conclusie was dat de beantwoording van burgerbrieven met name op het aspect tijdigheid tekort schoot. Dezelfde conclusie werd getrokken na een tussenevaluatie in 2005.

Mede naar aanleiding van deze onderzoeken stelde het kabinet een actieplan op voor de modernisering van de afhandeling van brieven en elektronische berichten van burgers aan de rijksoverheid. Het kabinet stelde als doel dat de afhandeling van burgerbrieven in 2007 minimaal aan het algemene normenkader van de Nationale ombudsman zou moeten voldoen. Dit was de aanleiding om in 2007 opnieuw onderzoek te doen naar de behoorlijke beantwoording van burgerbrieven door het rijk.

#### *Onderzoek*

Het onderzoek betrof net als de vorige onderzoeken de tijdigheid van de beantwoording van aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften en alle andere brieven van burgers en de tussentijdse berichtgeving daarover door de ministeries. Daarnaast is deze keer ook de inhoudelijke kwaliteit van de brieven onderzocht op aspecten als duidelijkheid en correcte bejegening. De Nationale ombudsman heeft daartoe van elk ministerie tien brieven laten beoordelen door een burgerpanel en door een expertgroep.

#### *Resultaat*

De Nationale ombudsman concludeert in het rapport dat er vooral bij de behandeling van aanvragen verbetering te zien is, maar dat nog steeds niet alle ministeries op tijd zijn. De behandeling van bezwaarschriften is over de gehele linie nog steeds een ernstig knelpunt. Wanneer de stand van zaken in de jaren 2003, 2005 en 2007 worden vergeleken, dan is de conclusie dat de ministers en ministeries hun prestaties onvoldoende hebben verbeterd en dat het kabinet zijn ambitie op dit punt dus niet heeft waargemaakt.

De Nationale ombudsman stelt vast dat de ministeries de afgelopen jaren veel inspanningen hebben geleverd om op dit punt beleid en instructies te maken, hetgeen zeker nuttige resultaten heeft opgeleverd. Waar het echter aan ontbreekt, is een goede doorwerking van al deze initiatieven in de dagelijkse praktijk.

De behandeling van burgerbrieven is een uitvoeringsactiviteit van de overheid. Het beeld dat bij dit onderzoek is ontstaan, is dat goede en servicegerichte uitvoering nog steeds onvoldoende prioriteit heeft. Dat geldt rijksbreed voor veel onderwerpen op het terrein van de uitvoering en het beantwoorden van brieven van burgers lijkt nog steeds te vaak een lastige bijkomstigheid te zijn.<sup>47</sup>

In 2010 zal op initiatief van de Tweede Kamer een dwangsom worden ingevoerd die overheidsinstanties aan burgers moeten betalen wanneer ze niet op tijd beslissen. Dit geeft burgers enige steun in de rug. De Nationale ombudsman merkt wel op dat deze wettelijke oplossing past in de tendens dat slecht uitgevoerd beleid wordt gecompenseerd met nieuw beleid.

In het rapport wordt ook ingegaan op vervelende neveneffecten die dit nieuwe sanctiebeleid mogelijk ook heeft. De wettelijke beslistermijnen worden eerst in overeenstemming gebracht met wat werkelijk nodig is. De Nationale ombudsman hoopt dat die aanpassingen niet tot onnodige verlenging van de beslistermijn zullen leiden. De sancties kunnen voorts leiden tot verdergaande juridisering, in de vorm van extra procedures over de toepassing van de sancties en naar aanleiding van besluiten die de overheid wellicht haastig zal nemen alleen om de termijn te halen.

<sup>47</sup> Zie ook het rapport *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?*, Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2003/04, 29 495, nrs. 1–2.

### *Aanbevelingen*

In het onderzoek zijn per ministerie aanbevelingen gedaan om de tijdigheid van antwoorden en de tussentijdse informatieverstrekking verder te verbeteren. Voor de verbetering van de inhoudelijke kwaliteit heeft het onderzoek ook per ministerie aandachtspunten opgeleverd. Eerste aanbeveling is beter met burgers te communiceren en minder juridisch met hen om te gaan. Eerst bellen bij problemen, voordat er ingewikkelde reacties en verweren op papier komen, blijkt vaak een effectieve oplossing.

Tweede aanbeveling is om het gebruik van mediation(technieken) bij de afhandeling van bezwaarschriften bij het rijk veel sterker te stimuleren. Indien succesvol toegepast kan de behandeltijd aanzienlijk worden bekort, terwijl de tevredenheid over de afhandeling sterk toeneemt.

Tot slot beveelt de Nationale ombudsman de ministeries aan om zelf structureel na te gaan of er tijdig en correct wordt gehandeld. Dit gebeurt al op een aantal plaatsen, maar niet structureel en niet overal. Mogelijk kan hiervoor een rijksbreed instrument worden ontwikkeld.

Aan het eind van 2008 hadden de meeste ministers nog niet op de aanbevelingen gereageerd.

### **Feyenoord–Ajax 23 april 2006: over de grenzen van het strafrecht** Rapport 2008/200, 14 oktober 2008

#### *Aanleiding*

Naar aanleiding van een wedstrijd tussen Feyenoord en Ajax dienden honderden mensen een klacht in. De klachten werden behandeld door de klachtencommissie van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, maar de meeste klagers waren niet tevreden met de uitkomst daarvan. Ze meenden dat hun klachten onvoldoende serieus waren behandeld.

Uit de klachten kwam naar voren dat mogelijk sprake was geweest van het schenden van mensenrechten op grote schaal. Voorts waren er sterke aanwijzingen dat de betrokken autoriteiten wellicht niet hadden voldaan aan de bijzondere zorg voor ingeslotenen. De Nationale ombudsman rekent het bij uitstek tot zijn beschermende en normerende taak om in dergelijke omstandigheden een onderzoek in te stellen.

#### *Onderzoek*

Het onderzoek betreft het optreden van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond rond de genoemde voetbalwedstrijd. Ook het Openbaar Ministerie te Rotterdam werd bij het onderzoek betrokken. Tijdens het onderzoek is gesproken met verschillende betrokkenen, zoals politieambtenaren, supporters, buschauffeurs en een kantinejuffrouw. Ook is gesproken met de leden van het driehoeksoverleg van Rotterdam, burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef. Aan het eind van het onderzoek is een rondetafelgesprek gehouden met betrokkenen en deskundigen.

#### *Resultaat*

Op 23 april 2006 speelde Feyenoord tegen Ajax in de Kuip tijdens een play off-wedstrijd. Een grote groep Feyenoordsupporters, waaronder enkele tientallen stenengooiers, stond een uur na de wedstrijd nog op een viaduct dicht bij het stadion. Deze supporters moesten van dat viaduct over het spoor af zodat de Ajaxsupporters, die zich nog in het stadion bevonden, konden terugkeren naar hun treinen. In het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef, werd daarom besloten om alle supporters op het viaduct strafrechtelijk aan te houden. De politie hield ook een grote groep supporters aan bij een sportkantine in de buurt, omdat een aantal van de stenengooiers zich daar zou bevinden. In totaal ging het om achthonderd arrestanten, die allemaal werden opgepakt en afgevoerd.

Het supportersgeweld op 23 april 2006 bleef beperkt. De Nationale ombudsman juicht het toe dat de openbare orde is gehandhaafd, maar vindt de prijs die daarvoor is betaald te hoog. Van de achthonderd personen, hoewel op strafvorderlijke gronden aangehouden, is niemand vervolgd. Iedereen moest mee naar deels geïmproviseerde politiestations om te worden voorgeleid. De omstandigheden waaronder dit gebeurde waren erbarmelijk. Het transport verliep moeizaam: veel mensen moesten uren in de bussen wachten, terwijl ze geboeid waren met plastic strips (tierips), zonder aanwezigheid van toiletten en drinken. Vervolgens werden de mensen onder meer in een parkeergarage vastgehouden waar ook geen toiletten waren, geen mogelijkheid om fatsoenlijk te zitten en zonder eten en drinken. De totale afhandeling duurde in de ergste gevallen negen uur. De Nationale ombudsman vindt dat de Rotterdamse autoriteiten hiermee de grenzen van het toelaatbare fors hebben overschreden, zeker gezien de geringe ernst van het feit waarvoor de mensen werden aangehouden (niet weggaan). De Nationale ombudsman betreurt het verder dat zowel de politie als het Openbaar Ministerie hebben nagelaten om de betrokkenen te informeren dat zij uiteindelijk niet zouden worden vervolgd.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de driehoek een meer evenwichtige keuze had kunnen maken, met minder impact voor de supporters. Hij denkt daarbij aan een vorm van bestuurlijk ophouden of een methode waarbij supporters geleidelijk «wegdruppelen».

#### *Aanbevelingen*

Het onderzoek heeft veel vragen beantwoord van de supporters die een klacht hadden ingediend. Bovendien bevat het rapport, naast de lessen die politie en justitie al uit de ervaringen hebben getrokken, onder meer de volgende concrete aanbevelingen voor de toekomst.

- Bereid het middel van het bestuurlijk ophouden goed voor, en oefen ermee.
- Ga na waarom de communicatie verkeerd liep als gevolg waarvan is aangehouden wegens niet-weggaan terwijl er niet was gevorderd, en leer van de resultaten.
- Deel betrokkenen alsnog mee dat zij niet worden vervolgd en maak excuses voor het langdurig achterwege laten van deze informatie.

Naar aanleiding van de aanbevelingen heeft de hoofdofficier van justitie te Rotterdam de aangehouden personen schriftelijk op de hoogte gesteld van het sepot in hun zaak. Tevens heeft hij er excuses voor aangeboden dat zij hierover niet eerder waren geïnformeerd, en dat de arrestantenzorg op de bewuste dag onder de maat was geweest.

Aan het eind van 2008 was nog niet op de overige aanbevelingen gereageerd.

#### **Zoekgeraakte documenten: van het kastje naar de muur**

Rapport 2008/290, 4 december 2008

#### *Aanleiding*

De Nationale ombudsman ontving in de afgelopen tien jaren regelmatig klachten over het zoekraken van documenten van vreemdelingen. Het betrof documenten die, meestal in het kader van de behandeling van een asielverzoek, waren ingenomen door de vreemdelingenpolitie. Soms ging het om brondocumenten zoals een geboorte- of huwelijksakte, soms om een reisdocument, identiteitsbewijs of diploma. Als de vreemdeling zich jaren later, na afloop van de verblijfsrechtelijke procedure, tot de vreemdelingenpolitie of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) richtte met het verzoek om teruggave van zijn documenten, bleken de documenten onvindbaar. De verschillende betrokken overheidsinstanties verwezen naar elkaar, en vaak was niet duidelijk welke instantie verantwoordelijk

was voor het afhandelen van het verzoek om teruggave van de documenten. Uit de klachten van de afgelopen jaren kwam naar voren dat de vreemdeling in zo'n situatie vaak geen ingang vond bij de overheid om de kwestie aan de orde te stellen. De vreemdeling werd van het kastje naar de muur gestuurd.

Vier individuele klachten vormden de directe aanleiding om een systematisch onderzoek in te stellen naar de huidige praktijk rond het beheer en de teruggave van documenten.

Het zoekraken van documenten die vreemdelingen hebben toevertrouwd aan de Nederlandse overheid is een typisch voorbeeld van ketenproblematiek. De betrokken ketenpartners in de vier zaken die aanleiding vormen voor het onderzoek zijn de IND, de verschillende politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en het Openbaar Ministerie. De Visadienst en de Nederlandse ambassade te Damascus (Syrië) speelden in een zaak ook een rol.

#### *Onderzoek*

Nadat informatie was verzameld organiseerde de Nationale ombudsman een rondetafelgesprek met vertegenwoordigers van de IND, de Taakorganisatie Vreemdelingen van de politie en de Kmar. Doel van dit overleg was om na te gaan welke overheidsinstantie in de keten op welk moment verantwoordelijk is voor het teruggeven van documenten. Voorts was de inzet om een aantal afspraken te maken over de wijze waarop de dienstverlening aan een vreemdeling kan worden verbeterd, ook nadat duidelijk is geworden dat het document kennelijk is zoekgeraakt. Verder werd gezocht naar oplossingen in de vier individuele zaken.

Gelet op het algemene doel en op de samenwerking daarbij tussen de Nationale ombudsman en de betrokken instanties, is in het rapport geen oordeel gegeven over de vier individuele gevallen.

#### *Resultaat*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de nieuwe werkwijze die de IND, de vreemdelingenpolitie en de Kmar inmiddels hebben doorgevoerd, garanties biedt dat deze instanties niet langer documenten zullen kwijtraken. Omdat dit tot enige jaren geleden anders was, kampt men nog wel met een erfenis uit het verleden.

Tijdens het rondetafelgesprek bereikten de deelnemende partijen overeenstemming over een aantal uitgangspunten, en werden spelregels opgesteld voor het innemen en teruggeven van originele documenten aan vreemdelingen. Daarnaast werd afgesproken dat de ketenpartners zouden meewerken aan bemiddeling door de Nationale ombudsman.

In de spelregels is opgenomen dat de instantie die het document inneemt de regierol heeft. Deze instantie fungeert als aanspreekpunt, coördineert de afhandeling van een verzoek om teruggave en draagt zorg voor het (laten) aanbieden van verontschuldiging indien een document is zoekgeraakt en niet wordt teruggevonden.

Er vond een bemiddelingsgesprek plaats in een van de vier individuele zaken. Tijdens dit gesprek bood de vreemdelingenpolitie zijn verontschuldiging aan voor het zoekraken van het document en werd besproken wat de overheid voor de indiener van de klacht zou kunnen doen om te voorkomen dat zij als gevolg hiervan in de toekomst nadelige gevolgen zal ondervinden.

De overige indieners van de klachten stelden geen prijs te stellen op een bemiddelingsgesprek.

## **VROM- en WWI-brieven onder de loep**

Rapport 2008/010, 29 januari 2008

### *Aanleiding*

Soms vraagt een overheidsinstantie zelf om een onderzoek van de Nationale ombudsman. Zo vroeg de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de Nationale ombudsman in 2007 of hij een onderzoek wilde instellen naar de kwaliteit van de beantwoording van burgerbrieven door het ministerie. Dit ministerie beantwoordt niet alleen brieven gericht aan VROM maar ook brieven gericht aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). De Nationale ombudsman besloot op dit verzoek in te gaan en stelde een onderzoek in. Begin 2008 bracht hij het onderzoeksrapport uit.

### *Resultaat*

De Nationale ombudsman concludeert dat de brieven van het ministerie op een groot aantal punten kwalitatief voldoende zijn. Op een aantal andere punten is verbetering mogelijk.

### *Aanbevelingen*

De Nationale ombudsman doet aan de ministers van VROM en WWI onder meer de aanbeveling om organisatorische beletselen voor de tijdige beantwoording van burgerbrieven weg te nemen. Ook bepleit hij dat alle vragen die de burger stelt ook daadwerkelijk worden beantwoord en dat het niveau van de antwoordbrief zo veel mogelijk wordt afgestemd op de ontvanger.

De betrokken ministers hebben ingestemd met de conclusies in het rapport en hebben aangegeven de aanbevelingen over te nemen. Zij deelden mee dat zij de aanbevelingen zagen als een ondersteuning van het verbeterproces ten aanzien van de behandeling van burgerbrieven door het ministerie dat zij al in gang hadden gezet en stelden een plan van aanpak op. De Nationale ombudsman liet daarop weten dat het plan van aanpak zijns inziens kansen op verbetering inhield.

### *Vervolgonderzoek*

De beide ministers verzochten in 2008 om opnieuw een onderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de beantwoording van burgerbrieven door het Ministerie van VROM. Aan dit verzoek is weer gehoor gegeven, en het onderzoek is in het najaar ingesteld. In januari 2009 is het onderzoeksrapport voor commentaar voorgelegd aan de betrokken ministers.

## **Het verhaal achter de klacht: effectief omgaan met lastig klaaggedrag**

Handreiking, 20 november 2008

### *Aanleiding*

Iedereen die klachten behandelt krijgt wel eens te maken met een persoon met wie de omgang niet zo eenvoudig is. De Nationale ombudsman wordt regelmatig om advies gevraagd hoe daarmee op een behoorlijke manier kan worden omgegaan. Hij heeft daarom onderzoek laten doen naar de verschillende aspecten van lastig klaaggedrag. De Nationale ombudsman hecht er waarde aan dat de overheid het goede voorbeeld geeft en er alles aan doet om burgers met klachten zo goed mogelijk op te vangen en de klacht op de juiste manier te behandelen, ook wanneer dit minder makkelijk gaat.

### *Onderzoek*

Door middel van literatuuronderzoek, dossierbestudering en gesprekken met klagers en klachtbehandelaars is lastig klaaggedrag in kaart gebracht en is een typologie opgesteld.



### *Resultaat*

Het rapport geeft inzicht in de verschillende typen van lastig klaaggedrag en beschrijft hoe klachtbehandelaars hierop het beste kunnen reageren. Dit maakt het mogelijk het type klaaggedrag te herkennen en het handelen daarop doelbewust af te stemmen. De opstelling en het gedrag van de klachtbehandelaars kan doorslaggevend zijn in de relatie die de burger heeft met de overheid. Er worden praktische aanwijzingen gegeven voor de omgang met verschillende typen klagers in diverse situaties, waaronder de uiterste situatie, waarin het contact met een burger het beste kan worden beëindigd.

### *Effecten*

Het rapport is een praktische handreiking voor alle overheidsmedewerkers die betrokken zijn bij het behandelen van klachten. Het is verspreid onder ruim duizend overheidsmedewerkers die te maken hebben met klachten van burgers, samen met een handzame gesprekswijzer waarin de typen, tips en technieken kort zijn samengevat.

## **Ontslagvergoeding Hogeschool Utrecht**

Rapport 2008/128, 18 juli 2008

### *Aanleiding*

Een docente aan de Hogeschool Utrecht ontving een hoge ontslagvergoeding. Haar zus bleek lid van de raad van toezicht. Deze omstandigheden veroorzaakten binnen en buiten de school de nodige commotie. Het vermoeden rees dat sprake was van belangenverstremgeling, en de vraag werd gesteld of de docente niet een onredelijk hoge vergoeding had ontvangen.

### *Onderzoek*

De Nationale ombudsman werd, mede vanwege zijn onafhankelijke positie, gevraagd te onderzoeken of de vertrekregeling kon worden aangemerkt als redelijkerwijs passend, en of de betrokkenen bij de vertrekregeling hadden gehandeld in overeenstemming met hun bevoegdheden. De Nationale ombudsman is echter niet de bevoegde instantie om zo'n onderzoek te doen bij een hogeschool. Het onderzoek is daarom verricht buiten zijn bevoegdheden om tegen betaling van een geringe onkostenvergoeding.

### *Resultaat*

Omdat er sprake was geweest van een langdurig dienstverband met een vakbekwame docente en de vergoeding aansloot bij de gebruikelijke maatstaven oordeelde de Nationale ombudsman dat de vergoeding bij afweging van alle belangen redelijk was geweest. Hoewel de familieband met het lid van de raad van toezicht geen directe invloed had gehad op de vorm van het ontslag en de hoogte van de vergoeding, was wel de schijn van belangenverstremgeling gewekt. De raad van toezicht had zich actiever moeten opstellen om die schijn weg te nemen. De Nationale ombudsman oordeelde verder dat de organisatorische voorzieningen binnen de hogeschool in het licht van de verantwoordingsplicht van het college van bestuur te wensen overlieten.

## **Openbaarheid van bestuur**

In 2008 heeft de Nationale ombudsman een vooronderzoek uitgevoerd naar de openbaarheid van het bestuur. Hieruit kwamen twee knelpunten naar voren. «Megaverzoeken» van belangenorganisaties en journalisten bezorgen de ministeries veel werk en kunnen meestal niet op tijd worden beantwoord. Het andere knelpunt is dat de Wet op de openbaarheid van bestuur (Wob) niet toelaat dat informatie wordt verstrekt aan een belanghebbende wanneer die informatie niet voor eenieder toegankelijk

kan worden gemaakt. Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer een reactie toegezegd naar aanleiding van de evaluatie van de Wob en de «open-de-oesterbrief» van het toenmalige Tweede Kamerlid Duijvendak. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven het knelpunt van de onmogelijkheid van beperkte verstrekking met een wetswijziging op te willen lossen. Verder werkt het kabinet aan de verlenging van de beslistermijnen in verband met de invoering van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, die ook op de Wob betrekking heeft. Op grond hiervan heeft de Nationale ombudsman besloten het onderzoek naar de openbaarheid van bestuur niet voort te zetten.

## **Lopende projecten**

### **Schadevergoeding door het rijk**

De Nationale ombudsman heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de behandeling van verzoeken om schadevergoeding door het rijk, omdat behoorlijke aspecten onvoldoende aandacht kregen in die behandeling. Centrale vraag is op welke wijze de behoorlijkheid een plaats kan krijgen bij die behandeling. Tijdens het onderzoek is aan de ministers schriftelijke informatie gevraagd over de wijze waarop met verzoeken om schadevergoeding in de praktijk wordt omgegaan. Daarnaast is met vertegenwoordigers van elk ministerie een gesprek gevoerd om daarover nog aanvullende informatie te verkrijgen, en om met hen van gedachten te wisselen over manieren om behoorlijk met verzoeken om schadevergoeding om te gaan. Voorts is gesproken met een aantal deskundigen en is een rondetafelgesprek gevoerd over wenselijkheden en mogelijkheden. Aan het eind van het jaar is aan de betrokken ministerievertegenwoordigers een tussenrapportage gezonden, met een aantal uitgangspunten voor een behoorlijke en effectieve behandeling van verzoeken om schadevergoeding. Begin 2009 zal daarover met hen verder worden gesproken.

Naar verwachting wordt het onderzoek afgesloten in het eerste kwartaal van 2009.

### **Zorg aan (ex-)militairen met een posttraumatische stressstoornis**

Naar aanleiding van klachten en signalen van belangengroepen heeft de Nationale ombudsman in 2006 en 2007 een vooronderzoek gedaan naar de zorgverlening door Defensie aan veteranen met een posttraumatische stressstoornis (PTSS). In reactie daarop heeft het ministerie van Defensie toegezegd een aantal maatregelen te nemen. Het betrof onder meer de opzet van een nieuw zorgsysteem voor militairen met PTSS en een poging om een groep veteranen die al eerder aan buitenlandse militaire missies had deelgenomen alsnog te bereiken. Dit is reden geweest het onderzoek – tijdelijk – op te schorten. In 2008 zijn gesprekken gevoerd met deskundigen en belangenvertegenwoordigers om te bezien in hoeverre de getroffen maatregelen afdoende waren. Daaruit kwam met name naar voren dat het feit dat de groep «oude veteranen» bij terugkeer te weinig nazorg en erkenning heeft gekregen, op korte termijn aandacht behoeft. Een aantal van hen voelt zich door het ministerie van Defensie in de steek gelaten. De behandeling van de lopende schadeclaims van mensen uit deze groep wordt als zeer langzaam ervaren. De Nationale ombudsman gaat zich op deze problematiek concentreren. Alle betrokken partijen vinden het belangrijk dat dit slepende probleem zo spoedig mogelijk wordt opgelost. Daarnaast blijft de Nationale ombudsman de ontwikkelingen in de organisatie van de huidige zorg volgen.

### **Inspraakprocedures bij decentrale overheden**

De Nationale ombudsman is in het najaar van 2008 begonnen met een onderzoek naar de inspraakprocedures bij decentrale overheden. Er is onvrede bij burgers en bij decentrale overheden over het verloop van

deze procedures. De Nationale ombudsman streeft er met dit project naar om vanuit het behoorlijkheidsperspectief te formuleren aan welke voorwaarden behoorlijke inspraak van burgers moet voldoen. Dit verschaft burgers en gemeenten helderheid over de normen waaraan inspraak moet voldoen, naast de normen zoals weergegeven in de Algemene wet bestuursrecht. Burgers zijn in de gelegenheid gesteld via de website van de Nationale ombudsman hun ervaringen met inspraak te melden. Hierdoor werd zichtbaar wat vanuit het perspectief van burgers de meest kwetsbare punten in de inspraakprocedures bij decentrale overheden zijn. Het onderzoek wordt naar verwachting medio 2009 afgerond.

## **1.2 Beeld overheidsinstanties uit klachtbehandeling**

Aan de hand van de klachtbehandeling is het functioneren geschetst van de volgende overheidsinstanties: de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Centrale organisatie Werk en Inkomen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Informatie Beheer Groep, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Bureaus Jeugdzorg, de politie, het Openbaar Ministerie in combinatie met de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Koninklijke Marechaussee, de Dienst Wegverkeer, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, het College voor Zorgverzekeringen, het Centraal Administratie Kantoor, DigiD als onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Bepalend voor de keuze van deze overheidsinstanties was de omvang van de klachten die de Nationale ombudsman erover ontving. Ook is gekeken of er zich aanzienlijke verschuivingen in de toename of afname hebben voorgedaan. Op basis van deze selectiecriteria is ervoor gekozen om de Sociale Verzekeringsbank dit jaar voor het eerst niet op te nemen in het verslag. Deze overheidsinstantie is er – mede dankzij relatieve rust op het front van nieuwe wetgeving – in geslaagd om met een gerichte aanpak de verhoudingen met burgers structureel gezond te houden.

Het beeld van de overheidsinstanties wordt aan de hand van de volgende aandachtspunten geschetst. Dit beeld is ingekleurd door de klachten die de Nationale ombudsman over de instantie heeft ontvangen.

- Taak: hierbij wordt aangegeven welke (wettelijke) taak de instantie heeft en of hierin veranderingen opgetreden of te verwachten zijn. Verder wordt aangegeven hoe de dienstverlening en de communicatie met burgers is en hoe de klachtbehandeling door de overheidsinstantie zelf verloopt.
- Klachten: hierbij wordt een typering van de aard van de klachten gegeven die de Nationale ombudsman heeft ontvangen over de overheidsinstantie. Ook wordt ingegaan op welke klachten hij niet in onderzoek kan nemen en de reden ervan.
- Werkwijze: hierbij wordt uiteengezet hoe de klachten zijn behandeld: met de succesvolle interventiemethode, middels een schriftelijk onderzoek uitmondend in een (openbaar) rapport waarin een behoorlijkheidsoordeel wordt uitgesproken of is het onderzoek tussentijds beëindigd? Hebben er veel intakegesprekken met de indieners van klachten plaatsgevonden, zijn er bemiddelingsgesprekken gevoerd? Welke activiteiten hebben plaatsgevonden in het kader van klachtpreventie? Een effectief samenspel met de overheidsinstantie is bij de inzet van al deze instrumenten van groot belang: voor een snelle levering van gevraagde informatie, bereidheid tot deelname aan een interventie om een oplossing te realiseren voor het probleem waar de indiener van de klacht mee kampt en serieuze aandacht voor de

aanbevelingen die uit de onderzoeken voortvloeien. Daarom komt hierbij ook het contact op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen (medewerkers van) de overheidsinstantie en (medewerkers van) de Nationale ombudsman ter sprake.

- Ketensamenwerking: uit de klachtbehandeling blijkt steeds vaker dat een klacht te herleiden valt tot gebrekkige ketensamenwerking tussen ketenpartners. Zonder volledigheid te pretenderen wordt hierbij aangegeven van welke interne of externe ketensamenwerking sprake is bij de desbetreffende overheidsinstantie. Van welke toeleveringsleveranciers is hij afhankelijk in zijn eigen functioneren?

## **Belastingdienst**

### *Taak*

Van oudsher bestaat de taak uit het heffen en invorderen van de rijksbelastingen. In 2006 is daar de uitvoering van de diverse toeslagwetten bijgekomen. In 2008 is de kinderkorting uit de Wet inkomstenbelasting 2001 vervangen door de kindertoeslag. Deze wijziging heeft niet geleid tot een aantal klachten van enige betekenis.

Voor de communicatie met en dienstverlening aan belastingplichtigen maakt de Belastingdienst gebruik van de BelastingTelefoon en in toenemende mate het internet. Op de website van de Belastingdienst is veel informatie voor belastingplichtigen beschikbaar.

### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 2 691 klachten over de Belastingdienst. Het aantal klachten is gedaald met bijna 18% ten opzichte van 2007 (3 283). Met name het aantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen vertoont een dalende tendens: 2006: 1 675, 2007: 1 484 en 2008: 1 001 klachten.

Evenals in voorgaande jaren hadden in 2008 veel klachten (1 409) over de Belastingdienst betrekking op de voortvarendheid of het uitblijven van een reactie. Bij de uitgebrachte rapporten was het meest gebruikte toetscriterium in 2008 het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen (negen keer). Andere relatief vaak gebruikte toetscriteria waren het redelijkheidvereiste en het vereiste van rechtszekerheid. De (niet-tijdige) terugbetaling van teveel betaalde inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet gaf eveneens aanleiding tot veel klachten.

De aanloopproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen lijken, gezien de afname in het aantal klachten, te zijn opgelost. De aard van de klachten die in 2008 werden ontvangen, hadden betrekking op een te late en/of onjuiste vaststelling van de definitieve toeslag, onvoldoende voortvarende afhandeling van bezwaarschriften tegen de definitieve vaststelling en een te trage uitbetaling van een positief bedrag van de definitief vastgestelde toeslag. Daarnaast waren er klachten over de wijze van terugvorderen van te hoog vastgestelde voorlopige toeslagen, door middel van abrupte verrekening met lopende toeslagen. De klachten werden veelal opgelost door middel van een (spoed)interventie. Dat hield in dat de Belastingdienst/Toeslagen probeerde de klacht af te handelen binnen een termijn van twee weken of ten minste binnen die termijn contact op te nemen met de betrokken burger.

In 2008 werd een onderzoek ingesteld en afgerond (2008/300) naar de uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Dit onderzoek had betrekking op de handelwijze van de Belastingdienst/Toeslagen na ontvangst van een verzoek tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag.

Veel mensen vinden het een bezwaar dat niet rechtstreeks contact kan worden opgenomen met de ambtenaar die hun aangelegenheden behandelt. Met name ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf voelen dit als een gemis. Voor mondeling contact is de belastingplichtige aangewezen op de BelastingTelefoon of een bezoek aan het belastingkantoor. Pas in het vervolg daarop kan eventueel contact tot stand komen met de behandelend ambtenaar. De contacten met de BelastingTelefoon worden niet altijd, ondanks de aanzienlijke inspanningen om de kwaliteit te verhogen, als bevredigend ervaren, veelal omdat de verstrekte informatie onvoldoende adequaat wordt geacht. De ervaring leert overigens dat de Belastingdienst persoonlijk contact met een individuele belastingplichtige niet uit de weg gaat en dat dit vaak leidt tot goede resultaten.

#### *Werkwijze*

In 2008 zijn 2 660 klachten over de Belastingdienst afgehandeld. Daarvan werd in ruim 1 252 gevallen door de Nationale ombudsman geïntervenieerd. In 1 366 gevallen werd geen onderzoek ingesteld, bijvoorbeeld omdat de klacht kennelijk ongegrond was of omdat deze nog niet was voorgelegd aan de Belastingdienst. In het laatste geval werd de klacht ter behandeling doorgestuurd naar de Belastingdienst. In de overige gevallen werd een schriftelijk onderzoek ingesteld, dat in dertig gevallen leidde tot een rapport.

In vijf gevallen werd met een indiener van een klacht een intakegesprek gehouden en in elf gevallen werd door de Nationale ombudsman bemiddeld tussen een persoon en de Belastingdienst.

Klachten die door de Nationale ombudsman ter behandeling aan de Belastingdienst worden voorgelegd, leiden in de meeste gevallen niet tot een nieuwe klacht bij de ombudsman.

Interventies door de Nationale ombudsman bij de Belastingdienst leiden vrijwel steeds tot een actieve en vaak succesvolle poging van de Belastingdienst om de klacht op te lossen.

In 2008 werden aan uitgebrachte rapporten verbonden aanbevelingen (veertien) in het merendeel van de gevallen opgevolgd. In zoverre is het beeld gunstiger dan in 2007. Wel laat 2008 (opnieuw) het beeld zien dat aanbevelingen die raken aan het door de minister van Financiën gevoerde beleid dan wel die een precedentwerking hebben tot meer discussie leiden. Een voorbeeld hiervan is de aanbeveling die betrekking had op het niet in acht nemen door de Belastingdienst van de beslagvrije voet in geval tot verrekening van een voorlopige teruggaaf wordt besloten. Deze aanbeveling werd gedaan op 4 december 2007 in rapport 2007/289. Na een aanvankelijke weigering om aan deze aanbeveling gevolg te geven, is hieraan op 22 oktober 2008 na het nodige overleg alsnog uitvoering gegeven.

De Belastingdienst geeft serieus aandacht aan rapporten van de Nationale ombudsman, onder meer door deze in een aantal gevallen te plaatsen op het intranet. Naar aanleiding van een onderzoek van de Nationale ombudsman kon de staatssecretaris van Financiën melden dat in de aangifteprocedure, met name op het punt van de ondertekening met DigiD, extra aandacht zou worden geschonken aan de situatie dat de partner in de loop van het jaar komt te overlijden.

Het merendeel van de eenvoudige klachten over toeslagen die via een speciale procedure door de Nationale ombudsman naar de Belastingdienst werden doorgeleid, werd binnen de afgesproken termijn van veertien dagen tot een oplossing gebracht. Bij meer complexe klachten

lukte dit niet altijd, maar wel werd in die gevallen bijna steeds binnen de termijn van veertien dagen contact gelegd met de betrokkene.

De Nationale ombudsman ontving in 2008 de reactie op de aanbevelingen van het in 2007 uitgebrachte rapport over de taxaties door Domeinen Roerende Zaken van het Ministerie van Financiën (rapport 2007/250). De aanbevelingen zijn voortvarend opgepakt en opgenomen in een hernieuwde klachtbehandelingsprocedure en een nieuw taxatieproces. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat Domeinen voortaan ook de technische staat van de auto's mee laat wegen zodat de uitkomsten van de taxatie een grotere betrouwbaarheid krijgen.

Een punt dat blijvend aandacht verdient, is dat van de klachtherkenning door de Belastingdienst. De indruk bestaat dat de BelastingTelefoon niet snel genegen is uitlatingen van belastingplichtigen aan te merken als klacht en deze de klachtenprocedure in te geleiden. Ook wordt een klacht, opgenomen in een bezwaarschrift niet altijd als zodanig herkend. Op het klachtenformulier van de Belastingdienst is de mogelijkheid geschapen om rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van de eigen, regionale eenheid, een klacht in te dienen bij de Centrale administratie in Apeldoorn en bij de BelastingTelefoon.

In een aantal gevallen is gebleken dat de Belastingdienst een ontvangen klacht na mondelinge behandeling als afgehandeld beschouwde zonder dat betrokkene daarmee instemde.

In 2008 is door de Nationale ombudsman dan wel de substituut Nationale ombudsman diverse malen overleg gevoerd met de leiding van de Belastingdienst en de staatssecretaris van Financiën. Naast de onderlinge verhouding kwamen ook opvallende bevindingen, lopende zaken en de reactie op aanbevelingen aan de orde. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden op ambtelijk niveau.

In 2008 is door medewerkers van de Nationale ombudsman een oriëntatiebezoek gebracht aan de BelastingTelefoon. Ook heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met de contactpersonen van de regiokantoren van de Belastingdienst. De Nationale ombudsman heeft een aantal presentaties over zijn werk en de betekenis daarvan voor de Belastingdienst verzorgd voor groepen ambtenaren van de Belastingdienst. Verder hebben medewerkers van de Nationale ombudsman een stage gelopen bij de Belastingdienst.

#### *Ketensamenwerking*

De taken van de Belastingdienst zijn ondergebracht in diverse geledingen. Binnen de regiokantoren vinden de processen van heffing en van invordering plaats. Daarnaast bestaat een aparte organisatorische eenheid voor de uitvoering van de toeslagwetten: de Belastingdienst/Toeslagen. De samenwerking tussen heffing en invordering leidt in het algemeen niet tot klachten. Tussen heffing en invordering bestaat van oudsher een functiescheiding. Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld is geregeld dat een bezwaar tegen een belastingaanslag ook opgevat moet worden als een verzoek om uitstel van betaling.

Het kan voor mensen van belang zijn dat het belastbaar inkomen over een jaar tijdig door de Belastingdienst wordt vastgesteld, bijvoorbeeld omdat het recht op toeslagen of andere uitkeringen zoals de studiefinanciering daarvan afhankelijk is. Vertraging bij de vaststelling van het belastbaar inkomen kan dan ook gevolgen hebben voor de vaststelling van het recht op toeslagen.

In 2008 is een onderzoek gestart in een situatie waarin geen toeslag was aangevraagd omdat als gevolg van vertraging bij de aanslagregeling niet tijdig bekend was dat recht bestond op een toeslag.



Veel klachten over de Informatie Beheer Groep, het Centraal Administratie Kantoor en het College voor Zorgverzekeringen hielden verband met de (onjuiste of niet-tijdige) vaststelling van het inkomen door de Belastingdienst.

Voor een tijdige vaststelling van het inkomen is een goede en tijdige aanlevering van de loongegevens van belang voor de Belastingdienst. Positieve effecten van het project Walvis, dat moet leiden tot administratieve lastenverlichting voor werkgevers, waren in 2008 niet zichtbaar. De Belastingdienst heeft inmiddels maatregelen genomen om de aanlevering van loongegevens te verbeteren.

### **Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen**

#### *Taak*

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

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

Per 1 januari 2009 fuseert het UWV met de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI). Dan zal bijvoorbeeld het verlenen van ontslagvergunningen, voorheen een taak van de CWI, onder verantwoordelijkheid van het UWV vallen. De Nationale ombudsman houdt de ontwikkelingen rondom de fusie en de gevolgen daarvan voor de burgers goed in de gaten. Dat geldt in het bijzonder voor de behandeling van de klachten over de ontslagvergunningen.

Het is niet mogelijk om rechtstreeks telefonisch contact op te nemen met een behandelend medewerker van het UWV. Mensen komen eerst terecht bij het Klantencontactcentrum (KCC). Als een KCC-medewerker de vraag niet kan beantwoorden, wordt een terugbelafpraak gemaakt.

In vervolg op het in 2008 beëindigde project De buitenwereld, heeft elk regiokantoor een afdeling Klant en Service gekregen, die klachten centraal behandelt en kan terugkoppelen naar betrokken medewerkers. Op het gebied van klachtafhandeling heeft het UWV hoge verwachtingen van het verandertraject De vernieuwing, dat klantvriendelijkheid hoog in het vaandel heeft staan.

#### *Klachten*

Meerdere malen ontving de Nationale ombudsman klachten over de gebrekkige informatieverstrekking en onderbouwing bij terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen door het UWV. Veel mensen begrepen niet hoe het UWV de bedragen had berekend. Als mensen het UWV om uitleg vroegen, was de reactie «Dat staat er toch?!». Medewerkers van de Nationale ombudsman stuitten op dezelfde problemen: de berekeningen waren op zichzelf ingewikkeld en het UWV gaf hierbij geen eenduidige uitleg. Daarom deed de Nationale ombudsman het UWV de aanbeveling om bij het afgeven van beslissingen en specificaties te zorgen voor een uitleg of berekening, waarmee de burger in staat is na te gaan hoe het UWV tot het bedrag is gekomen (rapport 2008/161). In reactie op de aanbeveling heeft het UWV laten weten graag met de Nationale ombudsman in overleg te treden om na te gaan hoe deze aanbeveling in de praktijk gerealiseerd kan worden. Dit overleg zal in de loop van 2009 plaatsvinden.

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 880 klachten. Ten opzichte van 2007 (1 310 klachten) is het aantal klachten bij de Nationale ombudsman over het UWV wederom substantieel afgenomen, en wel met 32%. Het UWV lijkt steeds beter in staat om de minder complexe zaken in de interne klachtbehandeling goed af te handelen. De meeste klachten die de Nationale ombudsman in 2008 heeft behandeld hebben betrekking op de klantgerichtheid (18%). Ook werd relatief veel geklaagd over de informatieverstrekking (10%) en de lange behandelingsduur (10%).

De Nationale ombudsman nam ongeveer 38% van de behandelde klachten over het UWV in 2008 in onderzoek. In meer dan de helft van de gevallen betrof het spoedeisende zaken. Meestal ging het om burgers met financiële problemen. Er ging bijvoorbeeld iets mis met de betaling van hun uitkering. Van de zaken die in onderzoek zijn genomen, werd het grootste deel tussentijds beëindigd, omdat de burger na interventie van de Nationale ombudsman op afdoende wijze was tegemoetgekomen op een of meer klachtonderdelen.

In 2008 bracht de Nationale ombudsman 36 rapporten uit over het UWV (2007: 26).

#### *Werkwijze*

De Nationale ombudsman onderhoudt voor het behandelen van klachten dagelijks contact met het klachtenbureau van het UWV. Binnen dit bureau zijn vier personen aangesteld voor behandeling van de klachten van de Nationale ombudsman. In de meeste gevallen worden de klachten naar het betrokken regiokantoor gestuurd. De klachtenambassadeur van die regio zorgt ervoor dat de klacht wordt onderzocht en afgehandeld. Er zijn 22 klachtenambassadeurs. Afdelingen waar zeer weinig klachten over zijn, hebben geen klachtenambassadeur maar speciaal daartoe aangewezen medewerkers (bijvoorbeeld bij bezwaar en beroep). De regiodirecteur is verantwoordelijk voor de klachten in de regio en voor de klachtenambassadeur van zijn regio. Er wordt maandelijks gerapporteerd aan de regio's over de ontvangen klachten. Hier gaat een groot lerend effect van uit.

De reacties die het terugontvangt vanuit de regio, worden door het klachtenbureau aan de Nationale ombudsman voorgelegd. Op zich verlopen die contacten goed. Wel is er op bestuurlijk niveau aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de antwoorden op de vragen die medewerkers van de Nationale ombudsman aan het UWV voorlegden. Het klachtenbureau is afhankelijk van de regiokantoren. Door andere prioriteiten en onbekendheid met de Nationale ombudsman blijven reacties op uitgezette vragen uit of zijn niet afdoende. Met de raad van bestuur van het UWV is afgesproken dat als reacties op onderzoeksvragen van de ombudsman uitblijven of niet afdoende zijn, dit sneller dan voorheen gemeld wordt aan de raad van bestuur.

#### *Spoedinterventies*

Speciaal voor de afhandeling van spoedeisende klachten startte de Nationale ombudsman samen met het UWV in juli 2007 een pilot «spoedinterventies» in geval van (ernstige) financiële problemen. Spoedeisende klachten werden door de Nationale ombudsman per e-mail voorgelegd aan het UWV, met het verzoek om binnen een week zorg te dragen voor een oplossing. Als het UWV dit verzoek voor 14.00 uur ontving, nam het UWV dezelfde dag nog contact met de burger op. Als de burger niet tevreden was, kon hij zich weer tot de Nationale ombudsman wenden. Begin 2008 evalueerden de Nationale ombudsman en het UWV samen deze werkwijze. Het UWV gaf aan de werkwijze als positief te ervaren; in veel gevallen konden de klachten worden opgelost. De

Nationale ombudsman gaf aan dat er toch een aantal burgers terugkwam bij de Nationale ombudsman vanwege ontevredenheid over de klacht-afhandeling door het UWV. Afgesproken werd de werkwijze voort te zetten, omdat de resultaten overwegend positief waren.

#### Interventies

Bij interventies is de verwachting dat op korte termijn een klacht kan worden opgelost. In beginsel wordt alleen geïntervenieerd bij klachten die in een eerder stadium door het UWV zijn behandeld. Medewerkers van de Nationale ombudsman leggen de klacht per e-mail voor aan het UWV met het verzoek om binnen twee weken een reactie op de klacht te geven. Meestal zijn de resultaten en de effecten van de interventies positief. Echter, met name in zaken waarin berekeningen een rol speelden, kwam het nogal eens voor dat het UWV niet direct afdoende reageerde op de klacht of de gestelde vragen. Hierdoor duurde het onderzoek onnodig lang.

Bij complexere klachten, waarbij niet op korte termijn een oplossing te verwachten is, werd de klacht per brief voorgelegd aan het UWV.

#### Rapporten

De Nationale ombudsman bracht in 2008 36 rapporten uit over het UWV. De klachten werden in 67% van de rapporten geheel gegrond verklaard; in 27% van de rapporten werd de klacht deels gegrond verklaard.

In 20% van de rapporten, waarin de klacht gegrond werd verklaard, betrof het een schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Ook het motiveringsvereiste werd met regelmaat geschonden, te weten in 16% van de uitgebrachte rapporten. Ook de vereisten van adequate organisatorische voorzieningen, redelijkheid en rechtszekerheid kwamen regelmatig in rapporten over het UWV aan de orde. De Nationale ombudsman deed in veertien rapporten een aanbeveling aan het UWV. De helft van de gedane aanbevelingen waren structureel van aard. De andere helft waren uitsluitend van toepassing op die specifieke zaak. Het UWV volgde deze aanbevelingen over het algemeen op.

#### Ombudsbemiddeling, mediation en hoorzittingen

In een zaak waarin een burger al jaren met het UWV in de clinch lag, nodigde de Nationale ombudsman de burger en de betrokken medewerkers van het UWV uit voor een bemiddelingsgesprek. Dit leidde ertoe dat zaken uit het verleden besproken werden en er vervolgens afspraken voor de toekomst gemaakt konden worden.

In een andere zaak waarin een burger al jaren vastliep in een discussie over de hoogte van zijn WAZ-grondslag heeft de Nationale ombudsman in samenwerking met de gemeentelijke ombudsman Amsterdam een voorstel van de burger en zijn advocaat tot mediation ondersteund en het UWV dringend verzocht deel te nemen aan mediation onder leiding van een onafhankelijke derde, waarbij ook de Dienst Werk en Inkomen (DWI) Amsterdam betrokken was. Het resultaat van deze mediation is op het moment van schrijven van het jaarverslag nog niet bekend.

Als betrokken partijen verschillende versies van een gebeurtenis hebben, nodigt de Nationale ombudsman de partijen soms uit voor een hoorzitting. Dit speelt bijvoorbeeld in de contacten tussen uitkeringsgerechtigden en verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Meestal ervaren de partijen het als prettig dat zij ten overstaan van de andere partij hun visie op de gebeurtenis kunnen vertellen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de klacht over een onheuse bejegening door een verzekeringsarts. Tijdens de hoorzitting bleek dat de burger aan bepaalde vermeende opmerkingen van de verzekeringsarts een geheel andere waarde had toegekend. Wat zich precies had voorgedaan was ook na de hoorzitting niet geheel duidelijk. De partijen waren het er wel over eens dat het gesprek was geëscaleerd. De Nationale ombudsman was van mening dat de verzeke-

ringsarts als professional ervoor had moeten waken dat deze escalatie kon plaatsvinden en verklaarde de klacht gegrond (rapport 2008/272).

#### *Ketensamenwerking*

In het jaarverslag van 2007 besteedde de Nationale ombudsman reeds aandacht aan de samenwerkingsproblematiek die bij het UWV zowel intern als extern een rol speelt.

#### Interne samenwerking

De communicatie tussen de verschillende regiokantoren en de verschillende afdelingen binnen de regiokantoren vormt nog steeds een probleem. Een treffend voorbeeld hiervan is de zaak van een burger, die van het UWV een Wajong-uitkering ontving en via het UWV gebruikmaakte van een bruikleenauto. Hij mocht alleen gebruikmaken van die auto als hij bezig was met opleiding of werk. De begeleiding naar opleiding of werk verliep niet erg soepel, zodat hij tijdelijk zonder opleiding of werk zat. Zodra de opleiding of het werk even werd stilgelegd, kreeg de burger meteen bericht van een andere afdeling dat hij zijn bruikleenauto moest inleveren. In reactie op de aanbeveling van de Nationale ombudsman gaf het UWV aan dat het voortaan een werkcoach zou instellen die de eindverantwoordelijkheid heeft.

Doordat de verschillende computersystemen niet volledig op elkaar zijn afgestemd ontstaan er soms problemen met de adressering van de post. Post werd naar verkeerde adressen verstuurd hoewel het UWV op de hoogte is van het correcte adres. Het UWV heeft toegezegd om bij het opzetten van een nieuw computersysteem zoveel mogelijk rekening te houden met deze knelpunten. In de tussentijd zal het coulant optreden.

Ook komt nog steeds het probleem voor dat het UWV (te) laat onderkent dat het ten onrechte een bedrag heeft uitbetaald. In de gevallen waarin een burger zelf het UWV hiervan op de hoogte brengt, handelt het UWV intern niet altijd even slagvaardig waardoor de burger regelmatig geconfronteerd wordt met een brutobedrag dat moet worden terugbetaald.

In hoeverre deze situaties veroorzaakt worden door gebrekkige communicatie tussen de betrokken afdelingen en/of niet op elkaar afgestemde computersystemen is niet duidelijk. Ongeacht het antwoord vindt de Nationale ombudsman dat het UWV zoveel mogelijk zulke situaties moet zien te voorkomen.

#### Externe samenwerking

De samenwerking met andere overheidsorganisaties in zaken die bij de Nationale ombudsman aan de orde zijn gekomen, leek niet optimaal te zijn.

Een voorbeeld is de hiervoor aangehaalde zaak van een burger, die te maken had met het UWV en de DWI Amsterdam. Het was onduidelijk of de vordering die de DWI op de burger meende te hebben juist was. Om in deze zaak tot duidelijkheid te komen was ook informatie van het UWV nodig. Na verschillende pogingen kon de Nationale ombudsman het UWV ervan overtuigen dat een mediationgesprek met de burger en de DWI onder leiding van een onafhankelijke derde, de enige oplossing was om deze langslappende zaak af te ronden. Het viel de Nationale ombudsman in deze zaak op dat het UWV in eerste instantie niet het nut van mediation inzag en de zaak uitsluitend uitgaand van zijn eigen taken en bevoegdheden wilde afdoen. Voor de Nationale ombudsman is deze zaak uiteindelijk een voorbeeld van hoe een complexe zaak waarbij twee of meerdere overheidsinstanties betrokken zijn opgelost zou moeten worden.

Beslissingen van het UWV kunnen doorwerken op terreinen van andere

overheidsinstanties, zoals de gemeentelijke sociale dienst en de Belastingdienst. De Nationale ombudsman vindt dan ook dat het UWV zich niet kan beperken tot zijn eigen takenpakket, maar waar nodig moet samenwerken en communiceren met andere overheidsinstanties om een klacht op te kunnen lossen of om te voorkomen dat burgers in de problemen komen.

#### Re-integratiebureaus

Uit klachten over re-integratiebureaus bleek dat er onduidelijkheid bestond over de vraag of je met klachten over een re-integratiebureau bij het UWV aan het goede adres was. Het UWV gaf aan dat de burger in eerste instantie zijn problemen met het re-integratiebureau zelf moet bespreken. Als dit niet tot een bevredigende oplossing leidt, dan is de UWV-re-integratiecoach het aanspreekpunt voor vragen en klachten. Arbeidsgehandicapten kunnen bij de arbeidsdeskundige terecht.

### **Centrale organisatie Werk en Inkomen**

#### *Taak*

De Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) is een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van een aantal belangrijke taken op het gebied van werk en inkomen (arbeidsbemiddeling en de aanvraag van uitkeringen). Ook behandelt de CWI door werkgevers ingediende aanvragen om een ontslagvergunning en verleent de CWI tewerkstellingsvergunningen.

Per 1 januari 2009 is de CWI met het UWV gefuseerd. De CWI is vanaf dan onderdeel van «het WERKbedrijf van het UWV». Vanaf die datum zal het UWV de behandeling van klachten over de CWI op zich nemen.

Sinds een aantal jaren worden klachten over de CWI zoveel mogelijk behandeld door de Raadsman Ombudszaken te Amsterdam. Dit is de kwaliteit van de klachtbehandeling door de CWI ten goede gekomen. De Nationale ombudsman ontvangt dan ook vrijwel geen klachten over de wijze waarop de CWI klachten van burgers behandelt. Binnen de gefuseerde organisatie zal de Raadsman Ombudszaken echter verdwijnen. Op dit moment is het niet duidelijk hoe de klachtbehandeling op het terrein van de verlening van ontslagvergunningen vorm zal krijgen. De CWI heeft het UWV geadviseerd de huidige klachtadviseurs ook na 1 januari 2009 in te schakelen bij de behandeling van klachten waardoor de inzet van specifieke kennis, in het bijzonder op het gebied van ontslagvergunningen, gewaarborgd blijft.

In 2009 zal moeten blijken wat de gevolgen van de fusie zijn voor de behandeling van klachten. Gelet op de benodigde specialistische kennis geldt de behandeling van klachten over de verlening van ontslagvergunningen in het bijzonder als aandachtspunt.

#### *Klachten*

De Nationale ombudsman ontving in 2008 67 klachten over de CWI; een aanzienlijk daling in vergelijking met voorgaande jaren (2007: 128, 2006: 120).

De CWI heeft al enkele jaren te maken met een afname van het aantal ontslagaanvragen. Ging het over 2006 nog om ruim 48 000 aanvragen, in 2007 waren dat er nog maar zo'n 27 500. In 2008 zette deze daling aanvankelijk door, maar vanaf september 2008 is weer een stijgende lijn te zien. In het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over ontslagvergunningen ontvangt is deze laatste ontwikkeling nog niet terug te zien; in 2007 had ruim de helft van de door hem ontvangen klachten betrekking op de verlening van ontslagvergunningen, in 2008 ging het om minder dan 10%.

De klachten die de verlening van ontslagvergunningen betroffen, hadden onder meer betrekking op de motivering van de beslissing door de CWI,

een verzoek om wraking van een lid van de ontslagadviescommissie dat niet was gehonoreerd en het niet inwinnen van advies bij het UWV. De overige klachten hadden betrekking op de uitkeringsintake, de informatieverstrekking op de CWI-vestigingen en het opleggen van een pandverbod. Ook betroffen enkele klachten de rol van de CWI als (ex-)werkgever.

#### *Werkwijze*

Vijftien klachten leidden tot een onderzoek door de Nationale ombudsman; er werden drie rapporten uitgebracht. Een deel van de ontvangen klachten was nog niet aan de CWI zelf voorgelegd en werd daarom niet in behandeling genomen door de Nationale ombudsman.

De contacten tussen de CWI en de medewerkers van de Nationale ombudsman verliepen naar wens. De CWI voorziet de Nationale ombudsman in de regel van reacties die inhoudelijk van goede kwaliteit zijn. Enige jaren geleden zijn afspraken gemaakt over een andere werkwijze waarbij de CWI de Nationale ombudsman op zijn verzoek een afschrift van het ontslagdossier doet toekomen. Aan de hand van het ontslagdossier kan de Nationale ombudsman vervolgens beoordelen of er aanleiding is tot het instellen van een onderzoek.

In 2007 bracht de Nationale ombudsman het rapport *Naar een eerlijke ontslagprocedure* uit (2007/260). Een van zijn aanbevelingen luidde dat de namen van de leden van de ontslagadviescommissie bekend worden gemaakt als daar om wordt gevraagd, dit met het oog op de transparantie en de controleerbaarheid van de ontslagprocedure. Uit de brief van 1 juli 2008 bleek dat de CWI deze aanbeveling niet op wil volgen. De CWI volgt hierbij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die openbaarmaking niet nodig vindt.

Een andere aanbeveling was dat in alle zaken waarin inhoudelijk verweer wordt gevoerd beide partijen uitgenodigd dienen te worden voor het geven van een mondelinge toelichting. Aan deze aanbeveling is slechts in zeer beperkte vorm gestalte gegeven. Daarom heeft de Nationale ombudsman bij de CWI alsnog aangedrongen op het integraal overnemen van deze aanbeveling.

Overigens heeft de CWI inmiddels kenbaar gemaakt dat de ervaringen met het horen, die zij tijdens een proef heeft opgedaan, positief zijn. Dit leidt wellicht tot een aanpassing van de werkwijze op dit punt.

#### *Ketensamenwerking*

De ketenpartners CWI, UWV en gemeentelijke sociale diensten werken al langere tijd samen, onder meer wat de uitkeringsintake betreft. Deze samenwerking heeft zich de afgelopen jaren nog geïntensiveerd doordat zij zich op steeds meer plaatsen in bedrijfsverzamelgebouwen hebben gevestigd. Deze intensieve samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten heeft nauwelijks geleid tot klachten die betrekking hebben op externe ketensamenwerking of die een aanwijzing zouden kunnen zijn dat hiervan sprake is. Wel bestaat bij burgers soms onduidelijkheid over de rol die deze instanties hebben en over de vraag wie zij moeten aanspreken als iets niet goed gaat. Dit lijkt echter niet tot grote problemen te leiden.

### **Immigratie- en Naturalisatiedienst**

#### *Taak*

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de toelatingsorganisatie van het Ministerie van Justitie en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden.

De instroom van toelatingsaanvragen is ten opzichte van vorig jaar



nagenoeg gelijk gebleven, wel is sprake van een licht verhoogde instroom van asielzaken.

In 2008 heeft de IND zijn klachtmanagement op een goede manier voortgezet. Was informele klachtafhandeling in 2007 al een speerpunt voor de IND, deze praktijk continueerde zich in 2008. De IND stelt zich de laatste jaren en zeker ook in 2008 op als een dienstverlenende organisatie, waar het principe «ik behandel de klacht zoals ik zelf behandeld wil worden» aan ten grondslag ligt. Hieruit spreekt het besef dat de IND de mens achter de klager als uitgangspunt neemt, en zich invoelend opstelt naar de klager. Ook uit de oplossingsgerichtheid waarmee de IND de klachten behandelt spreekt een niet-formalistische, klantvriendelijke, op de klager en niet op de procedure gerichte instelling. Daarnaast gaat de IND in 2009 van start met het werken in elektronische dossiers, wat de werkprocessen zowel in- als extern transparanter maakt. Klachtbehandeling zal in 2009 een integraal onderdeel van het werk in alle afzonderlijke onderdelen binnen de IND worden. Wel blijft de centrale indiening van klachten bestaan voor sturing en toezicht.

#### *Klachten*

Evenals in 2007 is in 2008 sprake geweest van een verdere, aanzienlijke daling in het aantal ontvangen klachten bij de Nationale ombudsman. In 2008 ontving de Nationale ombudsman 318 klachten over de IND, in 2007 waren dit er 570.

Als oorzaak van deze daling kunnen worden genoemd: de ingelopen voorraad af te handelen zaken, een verhoogd percentage afgehandelde procedures binnen de wettelijke beslistermijn, snellere doorlooptijden en dit alles binnen het reguliere proces. Ook bepalend is de manier waarop de IND heden ten dage zijn klachtmanagement tot uitvoering brengt. De IND stelt zich op als een dienstverlenende organisatie en dat heeft gewenste effecten op het aantal ingediende klachten. De ombudsman vindt de ontwikkeling die de IND de laatste jaren heeft doorgemaakt bemoedigend. In 2004 was sprake van een organisatie die nog 1 775 klachten bij de Nationale ombudsman genereerde en in de top drie van de overheidsinstanties stond die de meeste klachten veroorzaakten. Vier jaar later, in 2008, is sprake van nog maar 16% van dat aantal klachten. De ombudsman vindt dit een goed voorbeeld van een lerende organisatie, die zich heeft ontwikkeld van een in zichzelf gekeerde en naar binnen gerichte naar een dienstverlenende, naar buiten gerichte overheidsinstantie.

Wat betreft de daling in het aantal klachten dat bij de Nationale ombudsman over de IND werd ingediend, is vermeldenswaardig dat de klachten in aantal weliswaar zijn afgenomen, maar dat het soortelijk gewicht van de zaken vaak wat zwaarder was. Een voorbeeld daarvan betreft klachten die te maken hadden met ketenproblematiek.

Van de 383 klachten die in 2008 te behandelen waren, zijn er 334 afgedaan zonder rapport. De meeste van deze klachten betroffen de lange behandelingsduur en de inhoud van de beslissing.

De Nationale ombudsman bracht zeventien (2007: vijftien) rapporten uit over de IND. Vijf keer werd geoordeeld dat het vereiste van informatieverstrekking werd geschonden, en vier keer het vereiste van voortvarendheid. Een rapport betrof de ketensamenwerking. Geoordeeld werd dat het vereiste van fair play werd geschonden. In vier rapporten werd geen oordeel gegeven en in drie rapporten werd de klacht niet gegrond geacht.

#### *Werkwijze*

Er werd door de Nationale ombudsman in 135 zaken geïntervenieerd. Evenals voorgaande jaren wordt de interventiepraktijk door de ombuds-

man bij de IND gekenmerkt door een goede samenwerkingsrelatie. In de meeste zaken leidde dit tot een oplossing waarbij de IND binnen een bepaalde termijn aan de klacht tegemoetkwam.

In een zaak werd met de indiener op het bureau Nationale ombudsman een intakegesprek gehouden. Naar aanleiding van het onderzoek naar de zoekgeraakte documenten heeft in een zaak bemiddeling plaatsgevonden door de Nationale ombudsman.

Op 24 april 2008 vond bij de Nationale ombudsman een contactambtenarenbijeenkomst plaats waarop door medewerkers van de Nationale ombudsman en de IND aan de hand van stellingen werd gediscussieerd over de werkwijze van de Nationale ombudsman, ervaringen over en weer en het geven van feedback. De middag werd als positief en constructief ervaren en droeg bij aan een verdere prettige samenwerking tussen de medewerkers van de Nationale ombudsman en de contactambtenaren van de IND.

In het najaar van 2008 hebben medewerkers van de Nationale ombudsman een werkbezoek gebracht aan het Bureau Medische Advisering van de IND. Ook is in het najaar door medewerkers van de Nationale ombudsman een bijeenkomst van de IND bijgewoond over kennismigranten.

Medewerkers van de Nationale ombudsman bezochten op 30 oktober 2008 de themabijeenkomst Klachten van de IND. Tijdens deze bijeenkomst zijn op interactieve wijze door deelnemers klachten uit de praktijk behandeld en is gesproken over het verkrijgen van inzicht in de verwachtingen van de burger over de overheid.

Op 1 december 2008 brachten de substituut Nationale ombudsman en een medewerker van de Nationale ombudsman op uitnodiging van het aanmeldcentrum Ter Apel een werkbezoek om de verblijfsomstandigheden te aanschouwen. Die uitnodiging kwam naar aanleiding van een klacht van vreemdelingen over de verblijfsomstandigheden aldaar. De locatiemanager van het aanmeldcentrum ging in de klachtafhandelingsbrief zeer uitgebreid in op die klachten en nodigde de Nationale ombudsman uit om de verblijfsomstandigheden te komen onderzoeken en zonodig de IND (opnieuw) te voorzien van adviezen.

#### *Ketensamenwerking*

De IND heeft met verschillende ketenpartners te maken, zoals de vreemdelingendiensten, de Koninklijke marechaussee en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

Ketensamenwerking speelde op drie terreinen: zoekgeraakte documenten (zie aan het begin van dit hoofdstuk bij onderzoek op eigen initiatief), medische advisering en vertrekprocedures.

Naar aanleiding van het in 2007 uitgebrachte rapport over de problematiek rond het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND is er ambtelijk overleg geweest over de door de Nationale ombudsman gedane aanbevelingen in dat rapport. De IND kan medisch advies vragen aan het BMA indien de gezondheidssituatie van een vreemdeling beoordeeld dient te worden in het kader van een toelatingsprocedure. Het door BMA uit te voeren onderzoek kan veel tijd in beslag nemen, wat als gevolg kan hebben dat de beslistermijn in de toelatingsprocedure ook onacceptabel lang wordt opgerekt. De Nationale ombudsman had aanbevolen de beslistermijn in zo'n geval niet standaard te verlengen met de wettelijke termijn van zes maanden, maar met zoveel tijd als nodig is voor het nemen van de beslissing. De staatssecretaris van Justitie heeft inmiddels de aanbeveling opgevolgd middels het instellen van een rappelsysteem. De Nationale ombudsman bracht ook rapport uit over de samenwerking tussen de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Justitie en de IND. In deze zaak diende een uitgeprocedeerde asielzoeker in vreemdelingenbewaring voor zijn uitzetting opnieuw een asielverzoek

in. De IND wees dit af en zijn rechtshulpverleenster spande hiertegen een rechterlijke procedure aan. De IND stuurde haar vervolgens te laat een incompleet dossier in verband met verbouwwerkzaamheden bij het aanmeldcentrum Schiphol. Vervolgens bleek haar cliënt uit Nederland uitgezet, zonder dat zij hierover door de IND of de DT&V was geïnformeerd. De klacht over de gebrekkige toezending van het dossier achtte de Nationale ombudsman gegrond, wegens strijd met het beginsel van fair play. Ook deed de Nationale ombudsman de aanbeveling dat gemachtigden tijdig worden geïnformeerd over de op handen zijnde uitzetting, indien niet duidelijk is of de betrokken vreemdeling een (lopende) rechterlijke procedure wel of niet in Nederland mag afwachten.

Ook werkt de IND samen met andere overheidsinstanties. Het Digitale loket arbeidsmigratie ([www.arbeidsmigratie.nl](http://www.arbeidsmigratie.nl)), een samenwerkingsverband tussen de IND en het Centrum voor Werk en Inkomen, is op 1 oktober 2008 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Justitie geopend. Via dit digitale loket kunnen werkgevers die een buitenlandse werknemer in dienst willen nemen snel zien welke vergunningen zij nodig hebben en een aanvraag indienen. Ook in 2008 werkte de IND samen met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in het kader van de in 2005 met de SVB aangegane «twinningovereenkomst». Het doel van de twinning is om de IND te laten leren van de SVB als organisatie met vergelijkbare processen, door uitwisseling van kennis, kunde en ervaring. Het richt zich op diverse terreinen, waaronder sturing van de organisatie, informatiehuishouding, dienstverlening aan de burger en klachtmanagement.

### **Informatie Beheer Groep**

#### *Taak*

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

Uit cijfermateriaal van de IB-Groep blijkt dat er in 2008 zo'n 5,2 miljoen beslissingen zijn verzonden of klantcontacten zijn geweest. Verder heeft de IB-Groep 1 648 klachten en 43 826 bezwaarschriften ontvangen en is er 1 427 keer tegen een besluit beroep ingesteld bij de bestuursrechter.

De minister wil één nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs. Naar alle waarschijnlijkheid raakt de IB-Groep in de nabije toekomst haar status van zelfstandig bestuursorgaan kwijt en zal zij na fusie met de Centrale Financiële Instellingen opgaan in de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs (werktitel: NUO). Als alles volgens schema verloopt zal de nieuwe organisatie op 1 januari 2010 van start gaan.

Het hoofdkantoor van de IB-Groep bevindt zich in Groningen; verspreid door het land is er een aantal servicekantoren en -balies. Hierdoor is het voor iedereen mogelijk om vragen persoonlijk te laten beantwoorden. Verder is er een landelijk telefoonnummer en kan ook gebruikgemaakt worden van een e-mailformulier. Studenten kunnen met behulp van DigiD inloggen op «Mijn IB-Groep». Op deze manier kunnen zij hun studiegegevens controleren, (adres)wijzigingen doorgeven, bekijken of er geld is overgemaakt en hoe hoog hun studieschuld is en de hoogte van hun basisbeurs of lening wijzigen.

Schriftelijk communiceert de IB-Groep vooral via zogenoemde berichten.

### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 318 klachten.

De meeste klachten die de Nationale ombudsman over de IB-Groep ontving, hadden betrekking op de inhoud van beslissingen (35%). Deze klachten worden niet in onderzoek genomen. Verder wordt er relatief vaak geklaagd over de behandelingsduur (16%) en de klantgerichtheid (16%). Ruim 12% van de in onderzoek genomen zaken heeft betrekking op de informatieverstrekking.

Net zoals in voorgaande jaren hebben de meeste klachten betrekking op de studiefinanciering. Onderwerpen die daarbij in het oog springen zijn geschillen over de hoogte en het terugbetalen van de studieschuld inclusief de invorderingsmaatregelen die door of namens de IB-Groep worden genomen.

Opvallend is dat bijna tweederde van de klachten is ontvangen in het eerste halfjaar van 2008. Deze constatering sluit aan bij dat wat de IB-Groep zelf ook heeft vastgesteld. Vanaf medio 2007 waren bij de klantenservice van de IB-Groep achterstanden ontstaan bij het afhandelen van primaire verzoeken, informatievragen, klachten en bezwaarschriften. De IB-Groep kon als gevolg daarvan niet meer voldoen aan de met de minister gemaakte prestatieafspraken. Om de problemen te verhelpen werd op 7 juli 2008 het «Aanvalsplan voor de productieproblemen binnen Klantenservice» gepresenteerd. Gelet op de terugloop in klachten over de IB-Groep bij de Nationale ombudsman en informatie die de IB-Groep zelf daarover heeft gegeven lijkt dit plan zijn eerste vruchten af te werpen.

### *Werkwijze*

Van de klachten die in 2008 zijn behandeld is ruim 75% niet in onderzoek genomen. Bij de klachten die niet in onderzoek zijn genomen, is ongeveer 29% terugverwezen naar de IB-Groep omdat er nog geen interne klachtbehandeling had plaatsgevonden en er geen reden was om daar aan voorbij te gaan. In ongeveer 6% van de behandelde klachten is doorverwezen naar de bezwaar- of beroepsprocedure of naar de Tweede Kamer.

Van de klachten die in onderzoek zijn genomen is het onderzoek door middel van interventie tot een oplossing gekomen of voortijdig beëindigd. De Nationale ombudsman heeft in 2008 geen rapporten over de IB-Groep uitgebracht.

Een voorbeeld van een zaak waarin het onderzoek voortijdig was beëindigd betrof een klacht die betrekking had op de toepassing van de hardheidsclausule van het uitvoeringsbeleid bij uitzonderingssituaties met betrekking tot controle van het woonadres. De situatie was als volgt. Een student met een lichamelijke handicap wilde in aanmerking komen voor een uitwonende toelage. Omdat hij doordeweeks uitwonend was in een internaat en in het weekeinde bij zijn ouders verbleef, had hij zich niet ingeschreven bij de gemeente waar het internaat is gevestigd. Hij had er bewust voor gekozen om beide adressen niet in overeenstemming te brengen met de gemeentelijke basisadministratie, omdat zijn ouders anders niet langer in aanmerking konden komen voor gemeentelijke subsidie voor de aanpassing van de woning. De IB-Groep erkende dit als zwaarwegende argumenten en legde onder toepassing van de hardheidsclausule geen sanctie op. Omdat niet duidelijk was of dit uitvoeringsbeleid organisatiebreed bekend was, stelde de Nationale ombudsman hier nadere vragen over. Uit de reactie van de IB-Groep bleek dat het uitvoeringsbeleid binnen de IB-Groep voldoende onder de aandacht was gebracht en daarom besloot de Nationale ombudsman het onderzoek te beëindigen.

Het dagelijkse contact tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en de klachtenfunctionarissen van de IB-Groep is goed.

Los van de klachtbehandeling hebben medewerkers van de Nationale ombudsman een concept nieuwe klachtenregeling van de IB-Groep van commentaar voorzien en met de klachtenfunctionaris besproken. De nieuwe klachtenregeling is op 26 augustus 2008 in de Staatscourant gepubliceerd.

#### *Ketensamenwerking*

De IB-Groep werkt nauw samen met alle onderwijsinstellingen. Ook vindt er gegevensuitwisseling plaats met gemeenten en de Belastingdienst. Bij de gemeenten gaat het om een check of het door de student opgegeven adres overeenstemt met het adres waar die student officieel staat ingeschreven. Dit gebeurt om vast te stellen of er wel recht bestaat op een uitwonende beurs. Bij de Belastingdienst gaat het onder meer om de inkomensgegevens van de ouder(s), die bepalen of een student in aanmerking komt voor een aanvullende beurs.

Als een Nederlandse student in het buitenland wil gaan studeren met Nederlandse studiefinanciering, komt de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs (Nuffic) in beeld. Het Nuffic geeft de IB-Groep advies over de buitenlandse studie.

Ook werkt de IB-Groep al dan niet op incidentele basis samen met overheidsinstanties als het UWV en de Sociale Verzekeringsbank.

### **Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen**

#### *Taak*

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) is de instantie in Nederland die zich, in opdracht van de ministers van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bezighoudt met de inning van de kinderalimentatie, de internationale inning van partner- en kinderalimentatie en het vaststellen en innen van ouderbijdragen jeugdhulpverlening. In deze taak is ten opzichte van voorgaande jaren geen verandering gekomen. Wel is de regering van plan om het LBIO ook de bevoegdheid te geven om de partneralimentatie te innen. Het kabinet heeft inmiddels ingestemd met een wetwijziging die het mogelijk maakt het LBIO ook in te schakelen indien de partneralimentatie niet wordt betaald.

Het LBIO heeft voornamelijk contact met onderhoudsplichtigen en onderhoudsgerechtigden. Het LBIO verkeert daardoor niet in een gemakkelijke positie. De onderhoudsgerechtigde vindt namelijk al snel dat het LBIO te weinig doet terwijl de onderhoudsplichtige al snel vindt dat het LBIO te veel doet. Daar komt nog bij dat partijen vaak ook nog met elkaar in een strijd zijn verwickeld over andere onderwerpen (zoals bijvoorbeeld de omgang met de kinderen of de hoogte van de alimentatie), waarvan zij willen dat het LBIO daarover een standpunt inneemt. Het LBIO moet er echter voor waken niet zelf onderdeel te worden van dat conflict. In zijn contacten kiest het LBIO dan ook voor een zakelijke benadering. Dit ziet men met name terug in de – min of meer – standaardbrieven die het LBIO verstuurt en het feit dat veelal schriftelijk wordt gecommuniceerd. Uiteraard vindt er ook telefonisch contact plaats met de burgers, maar de Nationale ombudsman heeft de indruk dat dit meestal op initiatief van de burgers gebeurt.

Op het gebied van de inning van de kinderalimentatie had het LBIO in 2008 in totaal ruim 410 000 klantcontacten. Het LBIO ontving in dat jaar 268 klachten.

### *Klachten*

Het is de Nationale ombudsman duidelijk geworden dat met de zakelijke werkwijze niet altijd maatwerk wordt geleverd hetgeen in bepaalde gevallen tot klachten leidt. Een vaak gehoorde klacht is bijvoorbeeld dat men niet goed op de hoogte wordt gehouden over de stand van zaken, men de berekeningen van het LBIO niet begrijpt, maar ook dat niet wordt ingegaan op aangedragen argumenten. Zo wordt op een gemotiveerde stelling van een onderhoudsplichtige dat de door het LBIO berekende betalingsachterstand niet klopt, gereageerd met de zin dat de argumenten geen aanleiding geven het ingenomen standpunt te herzien. Een motivering waarom voorbij wordt gegaan aan de argumenten ontbreekt daarbij. Hierdoor voelen burgers zich niet gehoord en begrepen. De irritatie en frustratie van de burger neemt dan alleen maar toe waardoor er vaak een langdurige en uitvoerige briefwisseling met het LBIO ontstaat. Zowel de burger als het LBIO graaft zich steeds verder in het eigen standpunt in zodat het conflict verhardt. De Nationale ombudsman acht het raadzaam om juist in die gevallen eerder telefonisch contact op te nemen met de burger om te achterhalen wat de argumenten zijn en waar nu eigenlijk precies «de pijn» zit. Daarop moet dan vervolgens gemotiveerd worden ingegaan.

Vorig jaar merkte de Nationale ombudsman in zijn verslag over 2007 op dat het aantal klachten van onderhoudsgerechtigden over de behandelingsduur was afgenomen. Die tendens heeft zich helaas niet voortgezet. In 2008 klaagden meerdere onderhoudsgerechtigden erover dat het LBIO niets of te weinig deed om de alimentatie te innen en hen niet op de hoogte hield van de stappen die het LBIO ondernam om tot inning te komen. Zij gaven aan het vervelend te vinden dat zij altijd zelf het LBIO moesten bellen om te horen hoe het met de inning stond en hadden ook het idee dat het LBIO pas iets deed nadat zij hadden gebeld.

Daarnaast waren er ook klachten van onderhoudsplichtigen die aangaven dat het niet terecht was dat het LBIO loonbeslag had gelegd. Verder werd er, net als vorig jaar, over geklaagd dat de door het LBIO berekende betalingsachterstand niet juist was of dat het LBIO bepaalde gegevens niet juist had verwerkt.

De Nationale ombudsman ontving in 2007 nog 99 klachten over het LBIO. In 2008 is dit aantal gedaald tot 85 klachten. In veertien zaken werd de zaak na een geslaagde interventie door een van de onderzoekers van de Nationale ombudsman beëindigd. In 21 zaken werd een schriftelijk onderzoek ingesteld.

De Nationale ombudsman heeft in 2008 zestien rapporten uitgebracht over het LBIO (een deel daarvan betrof klachten die in 2007 in onderzoek waren genomen). In vijf rapporten werd de klacht gegrond verklaard; in vier rapporten werd de klacht niet gegrond verklaard. In zeven rapporten werd de klacht deels gegrond en deels niet gegrond verklaard. In drie rapporten werd een aanbeveling gedaan. Zo werd de directeur van het LBIO in overweging gegeven om met verzoeker een gesprek aan te gaan om de diverse aspecten van de overname van de aanbeveling te bespreken, zodat over en weer begrip voor elkaars standpunten zou kunnen ontstaan. Een andere aanbeveling hield in dat de directeur van het LBIO in overweging werd gegeven om verzoeker in de gelegenheid te stellen zijn verzoek om vergoeding van de kosten nader te onderbouwen en hierop, met inachtneming van het oordeel van de Nationale ombudsman, een nieuwe beslissing te nemen. Deze aanbeveling is inmiddels opgevolgd. In een ander rapport werd de directeur van het LBIO in overweging gegeven het informatieblad op een bepaald punt aan te passen en de bij verzoeker in rekening gebrachte opslagkosten terug te betalen. In reactie op deze aanbeveling liet de directeur van het LBIO de



Nationale ombudsman weten het informatieblad reeds naar aanleiding van een eerdere aanbeveling van de Nationale ombudsman op dit punt te hebben aangepast. Verder liet hij weten dat de opslagkosten aan verzoeker zouden worden terugbetaald.

In vier rapporten werden klachten gegrond verklaard wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Hieruit kan worden afgeleid dat zowel onderhoudsplichtigen als onderhoudsgerechtigden niet tevreden zijn over de wijze waarop zij worden geïnformeerd.

Daarnaast is het de Nationale ombudsman opgevallen dat het LBIO klachten kennelijk ongegrond verklaart die zich daar niet toe lenen. Een klacht is kennelijk ongegrond als al op voorhand, op grond van door de klager beschikbaar gestelde gegevens, direct duidelijk is dat de klacht ongegrond is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een klacht over de lange duur van de behandeling, terwijl de behandeltermijn nog niet is verstreken. Van belang is om niet te lichtvaardig klachten kennelijk ongegrond te verklaren. Een gevolg van het kennelijk ongegrond verklaren van de klacht is namelijk dat klagers niet worden gehoord. In zijn Verslag over 2007 heeft de Nationale ombudsman reeds opgemerkt dat hiermee terughoudend moet worden omgegaan. Wanneer er geen sprake van is dat het ongenoegen op een vrij eenvoudige manier kan worden opgelost, dan zal er bij de klager namelijk veelal wel de behoefte bestaan om de klacht mondeling nader toe te lichten. Dat kan zijn omdat men bang is dat een en ander schriftelijk onvoldoende is overgekomen, en/of omdat men graag of zelfs liever rechtstreeks contact wil hebben met de betreffende overheidsinstantie. Het kennelijk ongegrond verklaren leidt dan ook al snel tot onvrede omdat burgers zich niet begrepen voelen. Bovendien is de kans groot dat geen recht wordt gedaan aan de daadwerkelijke klacht van de burger omdat niet eerst is nagevraagd waarover hij nu precies klaagt en wat hij met zijn klacht wil bereiken.

#### *Werkwijze*

Indien dit recht doet aan de belangen van de overheidsinstantie en de burger en waar mogelijk, probeert de Nationale ombudsman een klacht door middel van een interventie op te lossen. Zo ook bij het LBIO. Dit gebeurt in ieder geval vaak bij de klachten van onderhoudsgerechtigden over het uitblijven van actie en/of informatie. Bij het LBIO wordt dan gevraagd naar de stand van zaken. Indien blijkt dat er al langere tijd niets is gedaan, wordt in overleg besproken of er geen nadere stappen kunnen worden genomen. Verder wordt benadrukt om de onderhoudsgerechtigde te informeren, ook van de contacten die bijvoorbeeld met de deurwaarder zijn geweest. Dit leidt veelal tot het niet verder in onderzoek nemen van de klacht.

In die zaken waarin het LBIO uiteindelijk de deurwaarder opdracht geeft tot incasso over te gaan, is het van groot belang dat het LBIO de deurwaarder goed aanstuurt en de voortgang bewaakt. De Nationale ombudsman heeft het LBIO er daarom al enkele jaren geleden op gewezen dat het regelmatig navraag moet doen bij de deurwaarder en deze zo nodig tot verdere actie moet aansporen.

In het kader van een meer klantgerichte benadering acht de Nationale ombudsman het verder belangrijk dat het LBIO de verkregen informatie vervolgens terugkoppelt naar de onderhoudsgerechtigde. Naar verwachting voorkomt het LBIO hiermee klachten over het feit dat het LBIO niets in de richting van de deurwaarder doet dan wel pas contact met de deurwaarder opneemt nadat de onderhoudsgerechtigde hierom heeft gevraagd.

Het LBIO neemt de rapporten van de Nationale ombudsman serieus. De inhoud en het oordeel worden teruggekoppeld naar de medewerkers. De insteek bij het LBIO is dat aanbevelingen moeten worden opgevolgd. Indien onduidelijk is hoe gevolg kan worden gegeven aan de aanbeveling of indien daarover discussie bestaat, vraagt het LBIO de Nationale ombudsman om een nadere toelichting. Die wordt dan ook gegeven, bij voorkeur in een persoonlijk overleg. Ook daarbij is het uitgangspunt van het LBIO om op constructieve wijze tot opvolging van de aanbeveling te komen.

De contacten tussen de onderzoekers van de Nationale ombudsman en de contactpersonen van het LBIO verlopen goed. Er is vaak e-mailcontact waardoor vragen snel kunnen worden beantwoord en zaken ook tussentijds kunnen worden opgelost. Ook heeft er een overleg tussen de Nationale ombudsman en de directeur van het LBIO plaatsgevonden waarin de Nationale ombudsman een nadere toelichting heeft gegeven over twee aanbevelingen die hij eerder had gedaan. Verder is daarin besproken op welke wijze het LBIO gevolg kon geven aan deze aanbevelingen.

### **Bureaus Jeugdzorg**

#### *Taak*

Bureaus Jeugdzorg vervullen een belangrijke rol bij de uitvoering van de Wet op de Jeugdzorg, onder meer bij het vaststellen of jeugdzorg geïndiceerd is, door het verlenen van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en ten aanzien van de jeugdreclassering. Er zijn vijftien Bureaus Jeugdzorg in Nederland: een in elke provincie en een in elk van de drie grote steden en het gebied eromheen. Ook andere instanties zoals het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering, en de Stichting Gereformeerde Jeugdzorg voeren taken op het gebied van jeugdzorg en jeugdbescherming uit. Ten slotte is de William Schrikker Groep een gespecialiseerde instelling voor jeugdbescherming en pleegzorg gericht op kinderen met een handicap of een chronische ziekte. Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) is een afdeling van Bureau Jeugdzorg die zich bezighoudt met advisering en onderzoek bij vermoedens van kindermishandeling.

Als zorgverlenende instantie heeft Bureau Jeugdzorg constant direct met mensen te maken.

Bij een ondertoezichtstelling van een kind waarbij Bureau Jeugdzorg een gezinsvoogd aanstelt, dient de gezinsvoogd bij de begeleiding van het kind en het gezin met alle partijen te communiceren. Dit terwijl er vaak sprake is van conflictsituaties binnen het gezin of tussen ex-partners. Uit de klachten die aan de Nationale ombudsman worden voorgelegd komt naar voren dat de klagers een open communicatie, waarbij tijdig informatie wordt verstrekt, van groot belang achten.

De interne klachtprocedure bij de Bureaus Jeugdzorg is op grond van de Wet op de Jeugdzorg vormgegeven. Elk Bureau Jeugdzorg heeft een onafhankelijke externe klachtencommissie aangesteld die de klachten in eerste instantie behandelt en een oordeel over de klacht aan de directeur van Bureau Jeugdzorg verstrekt. De directeur besluit vervolgens of hij het oordeel volgt en handelt de klacht af. Voordat een klacht bij deze klachtencommissie terechtkomt wordt eerst geprobeerd of in een gesprek met klager de klacht kan worden opgelost. De interne klachtregelingen van de Bureaus Jeugdzorg verschillen van elkaar. Dit leidt tot verschillende uitkomsten bij ontvankelijkheidskwesties, zoals de vraag of een grootouder als belanghebbende een klacht kan indienen over de situatie van een kleinkind.

Een aantal mensen van klachtencommissies heeft aangegeven overleg over klachtbehandeling met andere klachtencommissies en de Nationale ombudsman op prijs te stellen. In februari 2009 zal een bijeenkomst plaatsvinden georganiseerd door de Nationale ombudsman over klachtbehandeling.

#### Gesloten jeugdzorg

Op 1 januari 2008 is de gesloten jeugdzorg in werking getreden. Dit is een wijziging op de Wet op de Jeugdzorg. Met deze wetswijziging wordt een einde gemaakt aan het tezamen plaatsen van jongeren met ernstige gedragsproblemen en jongeren met een straf of strafrechtelijke maatregel in een justitiële jeugdinrichting (JJI). De jongeren met ernstige gedragsproblemen worden met een machtiging gesloten jeugdzorg voortaan in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg geplaatst.

Tot 1 januari 2010 is echter sprake van een overgangperiode, waarin wordt toegestaan dat jongeren met een machtiging gesloten jeugdzorg nog in een JJI kunnen worden geplaatst, totdat de capaciteit in de gesloten jeugdzorg volledig is.

In 2008 werden een klacht en meerdere signalen ontvangen over jongeren die in afwachting van plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg nog steeds voor langere tijd in een JJI verblijven. Ook Defence for Children International Nederland wendde zich begin dit jaar tot de Nationale ombudsman om aandacht te vragen voor deze problematiek. De Nationale ombudsman heeft inmiddels een gesprek gevoerd met de directeur Jeugdzorg van het Ministerie voor Jeugd en Gezin en zijn zorgen omtrent de lange wachttijden kenbaar gemaakt. Om meer duidelijkheid te verkrijgen over de exacte wachttijden, heeft de Nationale ombudsman nadere cijfers bij dit ministerie opgevraagd.

#### *Klachten*

De Nationale ombudsman ontving in 2008 in totaal 159 klachten over jeugdzorginstellingen. In een aantal zaken werd de klager uitgenodigd om zijn klacht mondeling te komen toelichten. In totaal werden er 28 klachten in onderzoek genomen. In zes zaken werd een rapport uitgebracht. In 23 zaken werd een klacht als interventie voorgelegd. Een groot deel van de klachten werd doorgestuurd aan de klachtencommissie van Bureau Jeugdzorg omdat de klacht nog niet aan Bureau Jeugdzorg kenbaar was gemaakt.

Naar aanleiding van een klacht over het AMK werd een bemiddelingsgesprek tussen klager en Bureau Jeugdzorg gevoerd.

De klachten die door de Nationale ombudsman werden ontvangen betroffen onder meer de bejegening en informatieverstrekking door de gezinsvoogden, de wachtlijstproblematiek waardoor niet tijdig hulp beschikbaar was voor het kind of voor het gezin, de lange duur van de behandeling van een aanvraag voor een indicatiebesluit en de problemen bij het verkrijgen van een pleegzorgvergoeding. Sommige klachten waren terug te voeren op onderlinge conflicten tussen de ex-partners, zoals een klacht over de rol van een gezinsvoogd bij de totstandkoming van een omgangsregeling met het kind.

De Nationale ombudsman concludeerde dat veel van de klachten over Bureau Jeugdzorg door ouders of andere familieleden van het kind werden ingediend zonder dat het kind daarbij is betrokken. Het is daardoor soms lastig om bij het beoordelen van een klacht na te gaan welke rol het belang van het kind in die kwestie speelt.

Een drietal klachten betrof een klacht over de weigering van het AMK om een dossier te vernietigen nadat na een melding kindermishandeling geen verdere maatregelen noodzakelijk waren gebleken, omdat kindermishan-

deling niet was bevestigd. Een van die klachten is doorgestuurd naar het College bescherming persoonsgegevens.

#### *Werkwijze*

De Nationale ombudsman heeft dit jaar ervaren dat er nog veel onbekendheid bestaat bij de Bureaus Jeugdzorg over de werkwijze van de Nationale ombudsman. Ook dienden zich verschillende vragen over de bevoegdheid van de Nationale ombudsman aan. Daarom acht de Nationale ombudsman het van groot belang dat er in februari 2009 een bijeenkomst met de Bureaus Jeugdzorg is gepland.

De Bureaus Jeugdzorg zijn verenigd in een branchevereniging, de MOgroep Jeugdzorg. Op 24 januari 2008 en op 29 oktober 2008 vond een gesprek plaats tussen de MOgroep Jeugdzorg en de Nationale ombudsman. Voorafgaand aan de bijeenkomst van 29 oktober 2008 werd via de MOgroep Jeugdzorg een brief aan alle directeuren van Bureaus Jeugdzorg gezonden met een toelichting op de bevoegdheid van de Nationale ombudsman, de rol van de klachtencommissies en de werkwijze van de Nationale ombudsman. Daarnaast werden in het kader van lopende onderzoeken met diverse jeugdzorginstellingen gesprekken gevoerd. In februari 2008 vond een gesprek plaats tussen een klachtencommissie van een Bureau Jeugdzorg en de Nationale ombudsman. Tijdens dit gesprek werden ervaringen uitgewisseld.

Twee medewerkers van een Bureau Jeugdzorg en een AMK gaven voorlichting over hun werk aan het team dat zich bij de Nationale ombudsman bezighoudt met de behandeling van klachten op het terrein van jeugd. Diverse Bureaus Jeugdzorg en jeugdinstanties deden een aanbod aan medewerkers van de Nationale ombudsman om een dag mee te lopen. Deze openheid wordt zeer op prijs gesteld.

#### *Ketensamenwerking*

Bureaus Jeugdzorg maken deel uit van een keten van zorginstellingen. In twee rapporten van de Nationale ombudsman werd ingegaan op de rol van Bureau Jeugdzorg binnen die keten. In beide zaken betrof het een onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een kind. Rapport 2008/005 behandelt de informatie-uitwisseling tussen de instanties, in dit geval Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en Bureau Jeugdzorg, en de rol van Bureau Jeugdzorg. De Nationale ombudsman stelt dat uitgangspunt moet zijn dat Bureau Jeugdzorg actief de regie in handen dient te nemen, wanneer een kind is aangemeld waarover zorgen bestaan. In deze zaak, die begin januari 2006 speelde, had een moeder met psychische problemen haar dochtertje van zeven jaar oud om het leven gebracht. Voorafgaand hieraan had GGZ een melding bij Bureau Jeugdzorg gedaan. De moeder had de afspraak afgezegd en dit bericht was niet gelijk door Bureau Jeugdzorg opgepakt. Bureau Jeugdzorg stelde niet van de situatie van moeder op de hoogte te zijn geweest. De Nationale ombudsman gaf Bureau Jeugdzorg in overweging om haar organisatie zodanig in te richten dat wordt gewaarborgd dat medewerkers hun regierol kunnen waarmaken. Bureau Jeugdzorg liet de Nationale ombudsman naar aanleiding van het rapport weten bezig te zijn met het maken van samenwerkingsafspraken tussen de GGZ-PAAZ (Psychiatrische Afdeling Algemeen Ziekenhuis), de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg.

Rapport 2008/111 gaat over een klacht over de uitvoering van de maatregel hulp en steun door Bureau Jeugdzorg die door de kinderrechtster aan een jongen was opgelegd nadat hij veroordeeld was vanwege handel in drugs. De jongen werd acht maanden nadat deze maatregel was opgelegd, door twee mannen die uit waren op zijn geld en cocaïne om het

leven gebracht. Op het moment van overlijden waren de doelstellingen die Bureau Jeugdzorg in het kader van begeleiding had gesteld niet bereikt. De Nationale ombudsman oordeelde onder meer dat Bureau Jeugdzorg niet voldoende voortvarend had gehandeld. Bureau Jeugdzorg was afhankelijk van ketenpartners, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de officier van justitie en de leerplichtambtenaar. Ook het tijdig inschakelen van ketenpartners maakt deel uit van voortvarend en daadkrachtig optreden. Dit was in dit geval onvoldoende gebeurd. Bij brief van 11 december 2008 informeerden de minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin de Tweede Kamer over de reactie op het rapport van de Nationale ombudsman. De provincie die verantwoordelijk is voor het betreffende Bureau Jeugdzorg onderschreef de conclusies van het rapport voor een belangrijk deel. Zowel intern als op het vlak van de samenwerking met andere ketenpartners zijn op provinciaal niveau verbeteracties in gang gezet, zoals een geïntegreerde toegang tot de jeugdzorg, waarbij de instanties beter samenwerken rondom het proces van indicatiestelling. Bureau Jeugdzorg zou een rondetafelconferentie organiseren met de betrokken ketenpartners om de samenwerking te versterken en de gezamenlijke kwaliteit te vergroten. Vanuit het ministerie is een aantal verbetermaatregelen in gang gezet op het gebied van de indicatiestelling, de wachtlijsten in de jeugd-GGZ, de professionalisering van de jeugdreclassering, het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en de regiefunctie in de keten. De conclusies van het rapport van de Nationale ombudsman sterkten de ministers in hun overtuiging dat ze met deze trajecten de juiste aanpak kiezen. Zo is op 11 september 2008 het netwerk- en trajectberaad opgezet waardoor een sluitende aanpak van de nazorg van jongeren die vertrekken uit een JJI mogelijk wordt. De regie op het totale ketenproces ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming, in haar rol van casusregisseur.

## **Politie**

### *Taak*

Veel politiewerk brengt contact mee met allerlei mensen, vaak in moeilijke of spannende situaties. Sinds jaar en dag vormen klachten over de politie een flinke portie van de instroom van zaken bij de Nationale ombudsman. Die betreffen in het algemeen de hoofdtaken van de politie: opsporing van strafbare feiten, handhaven van de openbare orde en hulpverlening.

De laatste jaren is een ontwikkeling te zien waarin de politie op allerlei manieren de burger meer en meer bij haar werk betreft, feedback vraagt, de band met de burger aanhaalt. Zo zijn er klantenpanels en worden mensen via Burgernet en televisieprogramma's ingeschakeld bij opsporing.

De 25 regionale korpsen krijgen jaarlijks ruim zeventuizend klachten te behandelen. De onderlinge verschillen zijn groot – een factor 15 tussen het laagste en het hoogste aantal klachten van een korps. Deze verschillen hangen onder meer samen met de omvang van de korpsen zelf en hun taken. Anders dan in voorgaande jaren zijn in dit verslag geen korpscijfers over ontvangen klachten opgenomen. De Nationale ombudsman heeft namelijk steeds meer aanwijzingen dat de afspraken binnen de korpsen over wat als klacht wordt ingeboekt dermate uiteenlopen tussen de korpsen, dat een vergelijkende analyse niet goed mogelijk is. Wellicht kan een landelijke registratiemethode verbetering brengen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze in voorbereiding, mede naar aanleiding van een rapportage van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

In 2008 bracht de Nationale ombudsman 79 rapporten uit over de politie. In 28 daarvan werd onder meer over de interne klachtbehandeling een oordeel gegeven. Op twee thema's uit de interne klachtbehandeling wordt nader ingegaan: de informele afdoening en het inschakelen van de klachtencommissie.

#### Informele afdoening

Vrijwel altijd vindt in de beginfase mondeling contact plaats tussen klager en klachtbehandelaar. De klacht kan dan worden doorgesproken en dikwijls resulteert dat in een afdoening van de klacht naar tevredenheid van de burger als bedoeld in artikel 9:5 Awb. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van zo'n persoonlijke en informele aanpak. Hij heeft echter ook gewezen (bijvoorbeeld in de jaarverslagen over 2005 en 2006) op gevallen van onjuiste toepassing van deze wijze van afdoening en de nadelen die daaraan kleven voor de burger. Bij de wijziging van het klachtrecht voor de politie in 2004 heeft de wetgever een einde willen maken aan de situatie dat de klachtbehandeling binnen het korps als het ware een interne beroepsmogelijkheid kent. Toch heeft de klachtbehandeling bij tal van korpsen trekken van een procedure in twee instanties, namelijk een eerste fase die wordt afgesloten met een brief van een leidinggevende politiefunctionaris, waarin de Nationale ombudsman niet zelden een ongegrondverklaring van klachten aantreft. De klager wordt daarbij meestal gewezen op de mogelijkheid zijn klacht door de korpsbeheerder te laten beoordelen. Vaak wordt daarbij een termijn gesteld en worden termen als bezwaar maken of in beroep gaan gebruikt (zie rapport 2008/128). De «formele» klachtbehandeling fungeert dan als een tweede instantie waartoe de klager het initiatief moet nemen.

#### Inschakelen van de klachtencommissie

Wanneer geen oplossing wordt bereikt waarmee de klager tevreden is, dan neemt de korpsbeheerder na (verder) onderzoek en horen van klager en beklagde een beslissing over de gegrondheid van de klacht, vaak na onderzoek en advies van de klachtadviescommissie van het korps. De Nationale ombudsman ontving echter informatie dat de commissie van een regiokorps zelden bij klachtafhandeling wordt betrokken; zij kreeg in een jaar tijd slechts zeven zaken (van de ongeveer driehonderd) te behandelen. Zeer waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat de klachtenregeling van dit korps het aan de korpsbeheerder overlaat om de klacht al dan niet aan de commissie voor te leggen. Dit valt niet te rijmen met de Politiewet 1993 die voorschrijft dat in de klachtenregeling wordt vastgelegd welke categorieën klachten aan de commissie worden voorgelegd.

De omschrijving in de meeste klachtenregelingen komt neer op het inschakelen van de klachtencommissie bij alle categorieën (niet informeel opgeloste) klachten, zo ook die van Rotterdam-Rijnmond. De Nationale ombudsman kreeg klachten over het passeren van de commissie en constateerde dat dit welbewust gebeurde; de beheerder van dat korps wenst – in strijd met reglement en Politiewet – zelf te bepalen of er aanleiding bestaat zich te laten adviseren (en klager te laten horen) door de commissie. De ombudsman achtte dat niet behoorlijk (rapport 2008/218 en 2008/315).

Bijzondere gebeurtenissen kunnen een stroom aan klachten opleveren. Dat was bijvoorbeeld het geval toen de politie Rotterdam-Rijnmond zo'n achthonderd bezoekers van een voetbalwedstrijd oppakte. Aan de klachtafhandeling schortte het een en ander (rapport 2008/200, zie aan het begin van dit hoofdstuk, onder onderzoek op eigen initiatief).

#### *Klachten*

In 2008 wendden 956 mensen zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over de politie. Dit is ongeveer een achtste van het aantal klachten



dat de regiokorpsen zelf ontvangen. In tabel 1 is te zien hoe de klachten die de Nationale ombudsman over de politie ontvangt verdeeld zijn over de regiokorpsen.

**Tabel 1 Aantal klachten over de regiokorpsen bij de Nationale ombudsman 2006-2008<sup>1)</sup>**

Korps	2006	2007	2008
Amsterdam-Amstelland	92	77	96
Brabant Noord	24	21	20
Brabant Zuid-Oost	51	39	31
Drenthe	18	26	16
Flevoland	31	26	45
Fryslân	39	26	30
Gelderland Midden	46	38	33
Gelderland Zuid	31	18	22
Gooi en Vechtstreek	14	11	16
Groningen	20	35	30
Haaglanden	146	132	118
Hollands Midden	42	38	33
IJsselland	22	20	23
Kennemerland	31	28	25
Limburg Noord	19	25	20
Limburg Zuid	32	25	38
Midden- en West-Brabant	43	55	47
Noord-Holland Noord	19	28	25
Noord- en Oost-Gelderland	20	22	13
Rotterdam-Rijnmond	96	98	102
Twente	16	20	23
Utrecht	81	76	84
Zaanstreek-Waterland	16	9	14
Zeeland	20	17	32
Zuid-Holland Zuid	24	16	25
Totaal	993	926	961

<sup>1)</sup>Klachten kunnen betrekking hebben op meerdere politiekorpsen.

De klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, betreffen zowel het optreden door de politie op straat als het bureauwerk. Een doorzoeking van een woning, een aanhouding met wat daarop volgt (boeien, fouilleren), het zijn ingrijpende gebeurtenissen voor mensen. De ombudsman vindt dat terug in de klachten die hiermee verband houden. Ook melden zich mensen die ontevreden zijn omdat ze geen aangifte konden doen, of geen informatie kregen over het vervolg, of vinden dat de politie onvoldoende heeft ondernomen naar aanleiding van hun aangifte. Verder zijn er klachten over de politie waaraan eigenlijk een probleem tussen burgers onderling ten grondslag ligt, zoals problemen met bureaus, overlast van jongeren, een geschil over een verkeersschade.

Rapporten zijn de beste bron van informatie over de vraag welke behoorlijkheidsnorm in het geding is bij politiekklachten. In die dossiers is immers uitgebreid onderzoek verricht en in rapporten wordt de behoorlijkheidsnorm expliciet genoemd. Meer dan bij andere overheidsinstanties het geval is, gaat het bij klachten over de politie vaker over inbreuken op grondrechten. Dat is niet verwonderlijk, omdat de politie bevoegdheden heeft waarmee een inbreuk op grondrechten wordt gemaakt, denk aan

aanhouden, fouilleren, binnengaan van woningen, verschillende vormen van geweldgebruik. Een flink aantal burgers heeft de ombudsman gevraagd «of dit zomaar kan».

#### *Werkwijze*

##### Verwijzen/uitleg en informatie

Regelmatig krijgt de Nationale ombudsman post van mensen die een bekeuring hebben gekregen, maar vinden dat ze geen overtreding hebben gepleegd. De Nationale ombudsman mag zo'n klacht niet behandelen omdat uiteindelijk de rechter dit beoordeelt; hij wijst de burger wel de juiste weg.

##### Interventies

De interventiemethode komt met name in beeld wanneer een tekortkoming kan worden hersteld of wanneer een klacht in feite het uitblijven van actie betreft. Tot de eerste categorie horen het opnemen van een aangifte, nadat dat eerder was afgewimpeld of het bewerkstelligen dat een brief alsnog als klacht wordt behandeld door het korps. Vaak weten medewerkers van de Nationale ombudsman te bereiken dat na lange radiostilte een brief wordt beantwoord, de burger wordt geïnformeerd over de voortgang van een politieonderzoek, of anderszins een werkproces van de politie wordt «vlotgetrokken».

Over het algemeen wordt actief medewerking verleend aan interventies. Soms vormden de slechte bereikbaarheid of beperkte beschikbaarheid van een contactambtenaar een belemmering voor het slagen van een interventie. Hetzelfde geldt als de positie van de contactambtenaar binnen het korps onvoldoende stevig is. Daarvan was bij een enkel korps sprake.

##### Intake en bemiddeling

In de loop van 2008 is meer dan voorheen na ontvangst van een klacht allereerst telefonisch contact gelegd met degene die deze indiende. In vele tientallen politiezaken vond een persoonlijk gesprek plaats met medewerkers van de Nationale ombudsman.

In tien gevallen arrangeerde de Nationale ombudsman een bemiddelingsgesprek tussen de klager en politieambtenaren van het betreffende politiekorps. Een voorbeeld is de man die al jarenlang op internet werd belasterd en lastig werd gevallen rondom zijn woning. Vanwege zijn veelvuldige beroep op de politie en zijn halstarrige opstelling was er een verstoorde relatie met de politie ontstaan. Hij was meer dan eens het politiebureau uitgezet en de politie had hem meegedeeld niet meer te zullen reageren op zijn brieven. Zijn brief aan de Nationale ombudsman leidde tot een bemiddelingsgesprek met twee politiemensen onder leiding van een bemiddelaar van het bureau Nationale ombudsman. Hierbij sprak de man de wens uit dat één ervaren rechercheur gedurende één dag zijn dossier zou bestuderen. Als die wens zou worden ingewilligd, was hij bereid de zaak te laten rusten. Aan het verzoek wordt binnen twee dagen gevolg gegeven. De verstandhouding tussen politie en de man is genormaliseerd en sindsdien heeft hij geen klachten meer ingediend bij de politie en andere instanties.

##### Rapporten

de vele rapporten die de Nationale ombudsman in de loop der jaren over de politie heeft uitgebracht, hebben een normering van politioptreden in allerlei situaties opgeleverd. Zo vormen de oordelen van de ombudsman een richtsnoer voor politieambtenaren en een bijdrage aan behoorlijk politioptreden. Wordt een aanbeveling verbonden aan een rapport en wordt deze uitgevoerd door de politie – en dat is meestal het geval – dan is nog meer rechtstreeks zichtbaar wat een rapport bewerkstelligt. Zo werd in 2008 een aanbeveling opgevolgd betreffende de fouillering aan

het (ontklede) lichaam van een aangehouden verdachte. Arrestatieteams voerden dat onderzoek aan het lichaam uit zonder voorafgaande individuele beoordeling door een hulpofficier van justitie terwijl de wet dat wel voorschrijft. Het rapport leidde ertoe dat de standaardprocedure op dit punt werd aangepast (rapport 2007/114).

Aan een rapport van de Nationale ombudsman gaat een onderzoek vooraf waarin de ombudsman niet alleen standpunten inwint, maar vooral ook informatie verzamelt om een goed beeld te krijgen van wat tussen klager en politie is voorgevallen. Daarbij zou de Nationale ombudsman moeten kunnen vertrouwen op de juistheid van door de politie aangereikte informatie, zeker wanneer deze in een ambtsgeldig proces-verbaal is opgetekend. In een onderzoek naar geweld tegen een arrestant heeft de Nationale ombudsman echter moeten concluderen dat de door de betrokken politieambtenaar gegeven (en in een verhoor door de substituuft Nationale ombudsman gehandhaafde) lezing niet geloofwaardig was. Voor de motivering van deze zorgwekkende conclusie en verdere achtergronden wordt hier verwezen naar rapport 2008/207.

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau zijn in 2008 de contacten met de diverse gelederen van de politie geïntensiveerd. Zo heeft de Nationale ombudsman de banden verstevigd met de Raad van Hoofdcommissarissen; hij zal daar voortaan regelmatig gesprekspartner zijn. Verder brachten de Nationale ombudsman en de substituuft Nationale ombudsman een werkbezoek aan het KLPD. Voor een kennismaking met de praktijk van het politiewerk was de ombudsman dit jaar te gast bij de voetbalwedstrijd Feyenoord-FC Utrecht en liep hij een avond surveillance mee in Den Haag.

Ook onderzoekers van de Nationale ombudsman gaan regelmatig het land in om het politiewerk in de praktijk mee te maken. Zo werd bij een meldkamer uitleg gegeven over de werkwijze daarvan, draaide een onderzoeker enkele nachtdiensten van een hulpofficier van justitie mee en liep een ander een paar dagen stage bij een regiokorps.

Verder waren er veel contacten die betrekking hadden op klachtbehandeling. Onderzoekers van de Nationale ombudsman waren bijvoorbeeld aanwezig bij vergaderingen van de klachtbehandelaars van de zes zuidelijke, respectievelijk de zeven noordelijke regiokorpsen. Ook werd bij een korps een presentatie over intakegesprekken en bemiddeling in het werk van de ombudsman gegeven. Tijdens een door de Nationale ombudsman georganiseerde bijeenkomst met vrijwel alle contactambtenaren van de korpsen was er ruime gelegenheid om ervaringen met de meer persoonlijke aanpak in de startfase van de klachtbehandeling uit te wisselen. De middag werd nuttig en leerzaam genoemd.

Ten slotte verdienen vermelding de presentaties die medewerkers van de Nationale ombudsman sinds jaar en dag verzorgen in het politieonderwijs. In 2008 ging het om inleidingen in de bachelor- en masteropleiding aan de Politieacademie.

#### *Ketensamenwerking*

De politie maakt deel uit van allerlei ketens en participeert in vele al dan niet formele samenwerkingsverbanden. Om er enkele te noemen: woningcorporaties en gemeenten (problemen in de wijken), Bureaus Jeugdzorg en scholen (jeugd- en gezinsproblematiek), CJIB, RDW en wegbeheerders (verkeer), Openbaar Ministerie (opsporing misdaad).

### **Openbaar Ministerie**

#### *Taak*

Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke vervolging van burgers. Om een afweging te kunnen maken of een burger vervolgd

zal worden, is het OM afhankelijk van de informatie die de politie in haar opsporingsonderzoek heeft verzameld. Tijdens dit opsporingsonderzoek is er dikwijls al contact met de officier van justitie die aanwijzingen geeft op welke wijze het opsporingsonderzoek ingericht dient te worden. Dit kan leiden tot klachten van verdachten, bijvoorbeeld over de toestemming die het OM geeft voor het toepassen van dwangmiddelen. Maar ook slachtoffers of benadeelden en aangevers kunnen klagen over bijvoorbeeld het feit dat zij niet voldoende zijn geïnformeerd over de vervolging van de verdachte.

#### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 209 klachten over het OM. Ten opzichte van 2007 is dat een daling van het aantal klachten, aangezien de Nationale ombudsman toen 259 klachten over het OM ontving. Echter, in de cijfers van 2007 waren de tachtig klachten over de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) toegerekend aan het OM. In 2008 is dit uitgesplitst. Dit betekent dat het aantal klachten over het OM is toegenomen met 28 zaken, ofwel 11%.

#### *Werkwijze*

De Nationale ombudsman heeft in 2008 24 rapporten uitgebracht over klachten over het OM. In 66 zaken werd de klacht door een telefonische of schriftelijke interventie opgelost. Het gros van de klachten (154) werd doorverwezen naar de minister van Justitie of hoofdofficier van justitie, maar ook gaf de Nationale ombudsman in een deel van die zaken de burger die informatie die hij nodig had om bijvoorbeeld de juiste vervolgstappen te kunnen nemen. Drie zaken zijn tussentijds beëindigd.

De in het jaarverslag van 2007 genoemde audit over klachtbehandeling over het OM heeft in 2008 geleid tot beslissingen van het College van procureurs-generaal die een grote stap vooruit betekenen voor de kwaliteit van de interne klachtbehandeling. De audit vormde de basis voor het ontwikkelen en opstellen van een handleiding voor de medewerkers van het Openbaar Ministerie die bij klachtbehandeling betrokken zijn. De verwachting is dat de klachtherkenning zal verbeteren, hetgeen mogelijk zal leiden tot een oplopend aantal klachten. Bij verschillende van deze initiatieven heeft het College van procureurs-generaal de Nationale ombudsman betrokken.

In 2008 zijn de banden met de afdeling bestuurlijke en juridische zaken van het College van procureurs-generaal aangehaald. Ook heeft een medewerker van de Nationale ombudsman een stage gelopen bij het arrondissementsparket te Amsterdam.

De Nationale ombudsman heeft in 2008 in een brief zijn bezorgdheid uitgesproken over het «weekendarrangement» dat in een aantal gemeenten wordt toegepast. Dit weekendarrangement, dat in samenwerking met het OM wordt uitgevoerd, houdt in dat de politie gewelds-zaken die in het weekend plaatsvinden, gedurende dat weekend zoveel mogelijk volledig afhandelt binnen de termijn van de inverzekeringstelling. Het doel is om de verdachte op maandag heen te zenden met een dagvaarding, dan wel een transactievoorstel of sepot op zak. Aan dit beleid is een uitgebreide publiciteitscampagne gekoppeld om iedereen te wijzen op de vervelende gevolgen van een «weekendje zitten». Bij de Nationale ombudsman was de indruk ontstaan dat de doelstelling van het ingezette beleid is dat het onderzoeksbelang zodanig wordt opgerekt dat de termijn van de inverzekeringstelling altijd ten volle wordt gebruikt, ondanks dat voortvarendheid binnen het onderzoek altijd een dwingend uitgangspunt dient te zijn. De controle op de uitvoering van dit beleid ligt voor een groot gedeelte bij de rechter in het kader van de beoordeling van

de strafzaken naar aanleiding van het weekendgeweld. In de gevallen dat de zaak niet aan de rechter wordt voorgelegd, is de Nationale ombudsman bevoegd hierover te oordelen. De Nationale ombudsman kwam tot de conclusie dat er op dit moment geen reden bestond om tot een onderzoek uit eigen beweging over te gaan. Op basis van van het OM ontvangen informatie gaat de Nationale ombudsman ervan uit dat er telkens sprake zal zijn van een individuele beoordeling, waarbij het onderzoeksbelang niet wordt opgerekt om langere vrijheidsbeneming mogelijk te maken en dat de in verzekeringstelling niet zal worden gebruikt als voorschot op de door de rechter op te leggen straf.

In 2008 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging afgerond naar het optreden van de politie rondom de wedstrijd Feyenoord–Ajax op 23 april 2006.

### **Centrale Verwerking Openbaar Ministerie**

#### *Taak*

De Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) is op 1 december 2005 opgericht om op een centrale plaats in het land beroepschriften te verwerken die voor die tijd op de afzonderlijke parketten werden behandeld. Het gaat om de Mulderberoepen (de beroepschriften met betrekking tot de meeste verkeersovertredingen) en sinds eind 2007 de strafzaken ten aanzien van het onverzekerd rijden en het rijden onder invloed. In 2008 is de strafbeschikking (OM-afdoening) ingevoerd. Ook het verzet dat tegen deze beslissingen (met betrekking tot rijden onder invloed) wordt ingediend en de nog niet betaalde boetes komen bij de CVOM terecht.

Jaarlijks tekenen ongeveer 400 000 mensen beroep aan bij de officier van justitie tegen opgelegde boetebeschikkingen voor (verkeers)overtredingen. Daarvan gaan 50 000 mensen vervolgens in beroep bij de kantonrechter. De beroepschriften in strafzaken die de CVOM ontvangt, bedragen ongeveer 80 000 stuks. De CVOM verwerkt al deze beroepschriften.

#### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 78 klachten over de CVOM. In 2007 waren dat er tachtig. Hiermee is het aantal klachten nagenoeg gelijk gebleven.

#### *Werkwijze*

De Nationale ombudsman bracht in 2008 drie rapporten over de CVOM uit, in tegenstelling tot vorig jaar (0). 44 klachten werden niet in behandeling genomen, maar doorgestuurd of er werd informatie verschaft waarmee de burger verder werd geholpen. In 44 zaken werd de klacht door middel van een telefonische interventie opgelost. Een zaak werd tussentijds beëindigd.

Op 12 juni 2008 brachten de directeur van de CVOM en twee van zijn medewerkers een bezoek aan het bureau Nationale ombudsman. In dit gesprek kwam een aantal punten ter sprake waarover de Nationale ombudsman zijn bezorgdheid uitsprak. Uit de klachten die bij de Nationale ombudsman waren binnengekomen bleek dat veel daarvan betrekking hadden op het niet reageren op correspondentie, de termijn waarop de CVOM beroepschriften doorstuurt naar de kantonrechter, het niet inhoudelijk ingaan op naar voren gebrachte argumenten en administratieve onnauwkeurigheid in het algemeen. De directeur van de CVOM bevestigde dat deze punten zijn aandacht hadden. Deze punten zijn onderwerp geweest van onderzoeken van de Nationale ombudsman.

Het niet reageren op een verzoek om informatie kwam in rapport 2008/039 ter sprake. Een man ging in beroep bij de officier van justitie (per adres de CVOM) tegen een hem opgelegde verkeersboete en vroeg daarbij om de foto van de geconstateerde snelheidsovertreding op te sturen. De CVOM wees het beroep af en zond de gevraagde foto niet mee bij zijn beslissing. De Nationale ombudsman overwoog dat door de burger geen afdruk te geven van de foto en hem niet te informeren over de wijze waarop hij daar anderszins een afschrift van zou kunnen krijgen, de CVOM geen, dan wel onvoldoende oog had gehad voor het belang dat deze burger bij deze informatie had. Wanneer de man wel over de foto had kunnen beschikken, had hij zijn positie beter kunnen inschatten en zich beter kunnen verweren in het beroepschrift.

Tijdens dit onderzoek bleek dat de CVOM standaard en op voorhand de wettelijke beslistermijn verlengt. Deze praktijk had de Nationale ombudsman al in de zogenoemde burgerbriefrapporten (2003/325 en 2005/250) afgekeurd. Binnen het kader van dit onderzoek heeft het College van procureurs-generaal de CVOM opgedragen deze werkwijze te beëindigen. De Nationale ombudsman heeft daarvan met instemming kennisgenomen.

Een ander rapport dat over de CVOM is uitgebracht (2008/219) betrof een man die erover klaagde dat het maanden duurde voordat zijn bij de kantonrechter ingestelde beroep (dat hij naar het adres van de CVOM had moeten sturen) naar de griffie van de rechtbank werd doorgestuurd. Behalve een bericht over het moeten stellen van zekerheid voordat de zaak door de rechter kon worden behandeld, ontving hij geen informatie over de behandeling van het beroepschrift. Ook diverse schriftelijke verzoeken om informatie leverden niets op. De Nationale ombudsman achtte de klacht gegrond, omdat de CVOM bij herhaling was tekortgeschoten in de informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman ontving het afgelopen jaar meer klachten over de lange termijn van het doorsturen van beroepschriften naar de kantonrechter. Deze zaken werden veelal door middel van een telefonische interventie opgelost. Dit signaal gaf de Nationale ombudsman aanleiding om eind september 2008 een schriftelijk onderzoek in te stellen.

De minister van Justitie gaf in zijn reactie op een tweetal klachten, waarvan er een eindigde in rapport 2008/219, de toelichting dat gaandeweg tijdens het bestaan van de CVOM was gebleken dat de CVOM onvoldoende was uitgerust om afdoende te reageren op brieven van burgers buiten de beroepsprocedure om. Deze constatering had inmiddels geleid tot aanpassingen binnen de organisatie. Nieuwe medewerkers worden beter opgeleid en ingewerkt. Brieven die afwijken van de «standaard» binnenkomende brieven worden onderkend en indien nodig doorgeleid naar een ervaren medewerker (al dan niet werkzaam bij de servicedesk). Ook de voorlichting naar de burger toe is verbeterd. Zo wordt er verwezen naar de website van het CJIB en staat het telefoonnummer van het callcenter op de ontvangstbevestiging van de CVOM. Gebleken is dat 95% van de vragen direct door de medewerkers van het callcenter kan worden beantwoord. Daarnaast zijn de standaardbrieven kritisch beoordeeld op kwaliteit en duidelijkheid voor de burger. Tevens vindt steekproefsgewijs een kwaliteitscontrole plaats. De minister van Justitie verwacht dat door deze maatregelen de kwaliteit van de behandeling van (burger)brieven zal verbeteren.

De contacten van de medewerkers van de Nationale ombudsman met de CVOM zijn als goed te bestempelen. Interventies worden snel opgepakt en de bereidheid om zaken uit te zoeken is groot. Ten opzichte van 2007 heeft



de CVOM vooruitgang geboekt op het terrein van klachtbehandeling. De Nationale ombudsman zal ook in 2009 de verdere ontwikkeling ervan met aandacht blijven volgen.

#### *Ketensamenwerking*

Om een goede beoordeling te kunnen maken is de CVOM afhankelijk van de informatie die zij ontvangt van burgers, maar ook van zijn ketenpartners: de politiekorpsen en het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

### **Centraal Justitieel Incasso Bureau**

#### *Taak*

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en is gevestigd in Leeuwarden. De organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en is in 1990 opgericht. Het CJIB houdt zich hoofdzakelijk bezig met de administratieve afhandeling van kleine verkeersovertredingen die door de invoering van de Wet administratiefrechtelijke Handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), beter bekend als de Wet Mulder, niet meer via strafrechtelijke procedures hoeven te worden afgehandeld.

De afgelopen jaren heeft het CJIB er verschillende inningstaken bij gekregen, onder andere voor geldboetevoonnissen, transacties en schadevergoedingsmaatregelen. De organisatie heeft daarnaast coördinerende taken toebedeeld gekregen op het gebied van taak- en vrijheidsstraffen. Ook het verstrekken van informatie aan andere justitieonderdelen zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de CVOM, behoort tot het takenpakket van het CJIB. Door de grote hoeveelheden zogenaamde Wet Mulderbeschikkingen die het CJIB te verwerken krijgt, is een groot deel van de correspondentie tussen het CJIB en de burgers geautomatiseerd. In 2008 bedroeg het aantal administratieve sancties die in het kader van de Wet Mulder via het CJIB werd opgelegd ruim 11,5 miljoen.

#### *Klachten*

In 2006 kwamen bij de Nationale ombudsman honderd klachten over het CJIB binnen. In 2007 waren dit er 129 en in 2008 ging het om 126 zaken. In 2008 werden 131 zaken afgedaan. Daarvan kwamen 94 klachten niet voor onderzoek in aanmerking. Een groot deel van deze 94 zaken, namelijk 57, betrof de inhoud van een beslissing. De Nationale ombudsman stelt in die gevallen geen onderzoek in. Het CJIB is verantwoordelijk voor het verzenden van zowel administratief opgelegde boetes als door de officier van justitie aangeboden transactievoorstellen en opgelegde strafbeschikkingen. Veel mensen klagen bij de Nationale ombudsman over de aan hen opgelegde boetes en aangeboden transactievoorstellen. Indien men het niet eens is met een administratief opgelegde boete, zoals vaak het geval is bij een verkeersovertreding, staat daartegen de mogelijkheid van het instellen van administratief beroep bij de officier van justitie open. De Nationale ombudsman verwijst de mensen in dergelijke gevallen dan ook door. In het geval dat iemand het niet eens is met het door de officier van justitie aangeboden transactievoorstel of opgelegde strafbeschikking staat de gang naar de rechter open, waardoor de Nationale ombudsman ook in dit geval de klacht niet in behandeling neemt.

Zo'n 10% van de klachten die door de Nationale ombudsman in 2008 in onderzoek zijn genomen betrof de klantgerichtheid. Verder kwamen er negen klachten binnen over het niet beantwoorden van brieven door het CJIB en vijf klachten over de informatieverstrekking door het CJIB.

#### *Werkwijze*

In 2008 werden 32 verzoekschriften afgedaan door middel van interventie. In het algemeen wordt er door het CJIB welwillend gereageerd op een

verzoek tot interventie. Een voorbeeld van een geslaagde interventie is bijvoorbeeld de klacht van een mevrouw die door middel van een betalingsbewijs kon aantonen dat zij de door haar ontvangen bekeuring op het postkantoor binnen de daarvoor gestelde termijn had voldaan door contante storting op het rekeningnummer van het CJIB, maar waarbij deze voldoening door de wijze van gegevensverstrekking van het postkantoor aan het CJIB voor het CJIB niet te achterhalen was. Hierdoor was aan betrokkene verhoging op verhoging opgelegd en was er uiteindelijk zelfs gedreigd met verhaal met dwangbevel. Na tussenkomst door de Nationale ombudsman concludeerde het CJIB dat voldoende aannemelijk was geworden (verzoekster had onder meer een stortingsbewijs overgelegd) dat verzoekster tijdig het volledige openstaande bedrag had voldaan.

Ook kwam het voor dat mensen zich tot de Nationale ombudsman wendden omdat zij niet langer overzicht hadden in hun openstaande boetes en de stand van zaken daarvan. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman verstrekte het CJIB in die gevallen een overzicht aan de betrokkenen, waarbij werd aangegeven in welke fases de verschillende boetes zich bevonden. Hiermee konden de mensen dan weer uit de voeten.

In 2008 heeft de Nationale ombudsman twee rapporten uitgebracht over klachten over het CJIB. Een daarvan betrof een klacht over het feit dat een auto voor de inning van twee administratieve sancties van in totaal € 175,00 buiten gebruik werd gesteld en uiteindelijk werd verkocht. De opbrengst van de auto bedroeg € 5 250,00. Na aftrek van de boetes, de kosten voor Domeinen en de politie resteerde een bedrag van € 4 292,62. Dit bedrag werd in de staatskas gestort. Echter, de eigenaar van de auto had nog overige openstaande boetes. De Nationale ombudsman was van oordeel dat het in dit geval onredelijk was om het resterende bedrag niet voor de openstaande boetes aan te wenden. De klacht was gegrond wegens strijdigheid met het redelijkheidsvereiste. Inmiddels heeft de minister van Justitie laten weten dat de werkwijze van het CJIB zodanig wordt aangepast dat na verkoop van buiten gebruik gestelde voertuigen de eventueel resterende bedragen worden aangewend ter voldoening van andere openstaande boetes.

#### *Ketensamenwerking*

Een van de taken van het CJIB is het verstrekken van informatie aan andere justitieonderdelen, zoals politie, het Openbaar Ministerie en de CVOM. Het CJIB is daarmee een van de schakels in een keten. Door deze positie is er bij klachten die gaan over het CJIB geregeld sprake van ketenproblematiek.

### **Koninklijke Marechaussee**

#### *Taak*

De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft verschillende taken. Zo is de KMar belast met de uitvoering van diverse politietaken zoals het handhaven van de openbare orde, hulpverlening, misdaadpreventie, het opnemen van aangiftes en het doen van onderzoek bij gepleegde strafbare feiten. Daarnaast voert de KMar ook taken uit in het kader van de handhaving van de vreemdelingenwetgeving zoals grensbewaking, Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) en ondersteuning asielprocedures (de controle van de echtheid van documenten). Op de burgerluchthavens houdt de KMar daarnaast ook toezicht op de beveiliging van vertrekkende reizigers en hun bagage door de door de luchthaven ingeschakelde beveiligingsbedrijven en behandelt zij ook de klachten over deze veiligheidscontroles. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de

KMar. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchthavens.

De klachtbehandelaars van de KMar doen zoveel mogelijk klachten informeel af. Het aantal klachten dat op deze wijze wordt afgedaan naar tevredenheid van de klagers is nog steeds stijgende. De meeste klachten hadden betrekking op de luchthaven Schiphol en betroffen de bejegening. De klachtbehandeling over de veiligheidscontrole op de luchthavens vindt plaats op basis van de Uitvoeringsregeling klachtbehandeling Koninklijke Marechaussee Sectie Handhaving beveiliging burgerluchtvaart. Omdat het hier gaat om beoordeling van de handelingen van door de luchthavens zelf ingezette beveiligingsbedrijven telt de Koninklijke Marechaussee deze klachten niet mee als klachten over de KMar.

#### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 35 klachten over de KMar. Dat waren er minder dan de jaren ervoor (in 2007: 36 en in 2006: 39). Er waren in januari 2008 nog 22 klachten in behandeling.

#### *Werkwijze*

Van deze 57 klachten werden 25 klachten niet in behandeling genomen. Van de overige klachten werden er tien ter interventie voorgelegd en negen zaken werden in onderzoek genomen. Er werden acht rapporten uitgebracht. De rest van de zaken is nog in behandeling.

De klachten die ter interventie zijn voorgelegd betroffen vooral het gebrek aan voortvarendheid bij het behandelen van de klacht door de Koninklijke Marechaussee. In een van de zaken vond een intakegesprek bij de Nationale ombudsman plaats om de klacht duidelijk te krijgen. Deze zaak leende zich niet voor verdere bemiddeling.

De rapporten betroffen de grens- en veiligheidscontrole op Schiphol (vier rapporten) en de MTV-controle (drie rapporten). Een rapport betrof identiteitsfraude. In zes rapporten was de klacht gegrond en in twee rapporten was de klacht deels gegrond en deels niet gegrond.

In twee van deze rapporten (2008/059 en 2008/171) klaagden burgers erover dat zij waren gediscrimineerd. Zij meenden dat dit was vanwege hun huidskleur. In het eerste rapport ging het om een bepaalde handwijze van een ambtenaar die een vraag stelde, en in het tweede rapport om de behandeling als geheel (van de reden tot aanhouding, de te lange duur van de ophouding, tot de vervolging wegens een ander feit dan waarvoor was aangehouden) die als discriminerend werd ervaren. De Nationale ombudsman heeft in zijn rapporten de klachten gegrond verklaard. Hij heeft ernstige kritiek geuit op het optreden. Daarmee heeft hij het signaal afgegeven dat als iemand hierover een klacht indient, dit zeer serieus moet worden genomen, en dat in de klachtbehandeling het handelen van de KMar goed moet worden uitgelegd. In de rapporten is tevens de aanbeveling gedaan om in de opleiding aandacht te besteden aan houding en gedrag. Naar aanleiding van rapport 2008/171 zijn kamervragen gesteld. Het antwoord van de minister hierop was ongeveer hetzelfde als het antwoord op rapport 2008/171. De minister vond dat geen sprake was van machtsmisbruik en discriminatie, maar betreurde het dat de indiener van de klacht deze indruk had gekregen. Hij vond verder dat nu in de opleiding en permanente scholing voldoende aandacht wordt besteed aan het voorkómen van ongewenst gedrag en het bevorderen van een professionele houding. De minister volgde de aanbevelingen in het rapport op.

In rapport 2008/258 kwam aan de orde dat de Koninklijke Marechaussee klaagster niet goed had geïnformeerd over haar positie. De klaagster was aangehouden wegens het reizen met een vervalst reisdocument en teruggezonden naar het land van herkomst. De aanbevelingen hielden in om mensen die niet tot Nederland worden toegelaten correct te informeren over hun positie.

In 2007 bleek dat het voor de burger vaak niet duidelijk was waar hij zijn klacht over de fouillering in het kader van de veiligheidscontrole bij uitreis kon deponeren. In rapport 2007/258 werd onder meer daarover een aanbeveling gedaan. De positieve reactie van Justitie op deze aanbeveling kwam in de loop van 2008.

In 2008 deed dit probleem zich opnieuw voor. Dit bleek uit een aantal klachten over de inname van goederen in het kader van genoemde veiligheidscontrole. Dit was voor de Nationale ombudsman reden om het onderzoek naar vijf klachten hierover te bundelen. In dit onderzoek zijn zowel de KMar als de luchthaven Amsterdam Airport als het Nederlands Centrum Terrorismebestrijding (NCTB) van het Ministerie van Justitie betrokken. Dit heeft te maken met de verdeling van de taken en bevoegdheden (zie hiervoor onder Taak). De Koninklijke Marechaussee behandelt wel de klachten over veiligheidscontroles, maar is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan, dat blijft de luchthaven zelf.

Er is een vaste contactpersoon van het Ministerie van Defensie tijdens het onderzoek. De contacten daarmee zijn uitstekend.

In 2008 waren er diverse ontmoetingen tussen de KMar en de Nationale ombudsman. Op 18 september 2008 maakte de Nationale ombudsman kennis met de nieuwe commandant van de Koninklijke Marechaussee. Op 18 oktober 2008 bezochten twee medewerkers in het kader van een vijftal klachten over de veiligheidsfouillering de KMar, waarbij ook de medewerkers van Amsterdam Airport en het NCTB aanwezig waren. Er werd een uitgebreide rondleiding gegeven op de luchthaven zelf om de aanpak van de beveiliging en de wijze van optreden inzichtelijk te maken.

Op 24 oktober 2008 was de Nationale ombudsman een van de sprekers op de Wapendag van de KMar. Op uitnodiging van de KMar hield de substituut Nationale ombudsman samen met een van de onderzoekers van de Nationale ombudsman een lezing op de jaarlijkse bijeenkomst van de klachtenbehandelaars van de KMar op 18 november 2008. Het thema daar was leren van klachten. Ook brachten twee onderzoekers op 25 november 2008 een bezoek aan de klachtenbehandelaars op Schiphol, die daar de klachten over de veiligheidsfouilleringen behandelen.

De Nationale ombudsman waardeert de openheid van de KMar in de contacten en de bereidheid om te leren van klachten.

#### *Ketensamenwerking*

In het kader van het eerder genoemde toezicht op de beveiliging van vertrekkende reizigers en hun bagage door de door de luchthaven ingeschakelde beveiligingsbedrijven en de behandeling van klachten over deze veiligheidscontroles, heeft de KMar regelmatig contact met de luchthaven Amsterdam Airport en het NCTB over de behandeling van klachten.

### **Dienst Wegverkeer**

#### *Taak*

De Dienst Wegverkeer (RDW) is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor een groot aantal overheidstaken rond voertuigen. Zo beheert de RDW het kentekenregister, het verzekeringsregister en het

APK-register en verstrekt de voertuigdocumenten en rijbewijzen. Ook is de RDW verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op de erkende bedrijven in de voertuigbranche.

De meeste mensen hebben hierdoor wel eens met de RDW te maken, met name rond de registratie als kentekenhouder van een auto, motor of bromfietsen.

De RDW vergelijkt onder andere de registers om vast te stellen of er sprake is van een overtreding van een voertuigverplichting.

Als op basis van de registervergelijking wordt vastgesteld dat iemand als kentekenhouder geregistreerd staat en voor het voertuig geen geldige APK of geldige verzekering aanwezig is, wordt de overtreding voor verdere afhandeling aan het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) doorgestuurd.

In 2007 sprak de RDW met het BVOM af dat overgegaan zou worden op 100%-controle. Dat betekende dat het gehele kentekenbestand van de RDW van de kentekenregistraties vanaf 1995 geautomatiseerd werd doorgelopen. Als van een kenteken bleek dat er geen geldige APK was geregistreerd, werden vervolgstappen genomen.

Betrokkenen hadden veelal jarenlang niets van de RDW vernomen, hadden het voertuig niet meer in hun bezit en verkeerden in de veronderstelling dat het kenteken niet meer op hun naam stond.

Tot juli 2007 ontving de geregistreerde kentekenhouder een brief van de RDW, waarin hij van de gesignaleerde overtreding op de hoogte werd gesteld en in de gelegenheid werd gesteld te reageren. Vanaf juli 2007 werd deze brief niet meer verzonden, maar werden de gegevens onmiddellijk aan het BVOM doorgegeven, waarna beboeting volgde. Uiteraard kon de betrokkene wel bezwaar maken tegen de beslissing, maar in die procedure werd er verder van uitgegaan dat de kentekenregistratie van de RDW juist was.

Betrokkenen konden de RDW wel verzoeken om de kentekenregistratie te wijzigen. De RDW voldeed meestal aan dat verzoek, maar veranderde de kentekenregistratie nooit met terugwerkende kracht. Dat betekende dat de boete die was opgelegd, bleef bestaan, omdat de betrokkene op de datum van de geconstateerde overtreding nog als kentekenhouder geregistreerd stond.

#### *Klachten*

De Nationale ombudsman ontving in 2008 159 klachten over de RDW (tegenover 107 in 2007). Diverse klachten kwamen voort uit het specifieke probleem dat ontstond als gevolg van de 100%-registervergelijking.

Eind 2007 bereikten de Nationale ombudsman signalen dat mensen een boete opgelegd kregen vanwege het ontbreken van een geldige APK voor een voertuig dat zij al jarenlang niet meer bezaten.

Naar aanleiding van deze signalen liet de Nationale ombudsman weten dat hij de handelwijze van de RDW niet juist vond. Tijdens een uitzending van het televisieprogramma Kassa! nodigde de Nationale ombudsman betrokkenen uit om een klacht in te dienen. In totaal dienden 86 mensen een klacht in over dit probleem. Op een verzoek om toezending van nadere informatie werd door 29 personen niet gereageerd. Die klachten werden daarom niet verder behandeld. Van de overige klachten gingen er negentien niet over dit probleem, maar met name over de bestaande regels. Aan deze mensen werd uitgelegd dat de Nationale ombudsman geen onderzoek instelt naar de inhoud van wet- en regelgeving.

#### *Werkwijze*

Als de Nationale ombudsman van mening is dat een klacht eenvoudig kan worden opgelost door een actie van de RDW, wordt de klacht per e-mailbericht of telefonisch aan de contactpersoon bij de RDW voorgelegd. Hij legt de klacht dan intern voor en laat de Nationale ombudsman

weten of een oplossing mogelijk is. Op die manier werd voor 57 klachten waarin de Nationale ombudsman nader onderzoek instelde een oplossing bereikt. Naar aanleiding van vijf klachten werd een rapport uitgebracht.

Op verzoek van de Nationale ombudsman bekeek de RDW ook de situaties van diegenen die een boete hadden gekregen voor een voertuig dat zij al jarenlang niet meer in hun bezit hadden. In de meeste gevallen leidde dat ertoe dat de RDW het BVOM verzocht de boetebeslissing te corrigeren. Het BVOM heeft aan deze verzoeken voldaan door de beslissing in te trekken of een lopend bezwaar of beroep gegrond te verklaren.

De Nationale ombudsman legde in rapport 2008/242 zijn oordeel over het handelen van de RDW vast. Volgens de wet is degene die als kentekenhouder geregistreerd staat in overtreding als voor het voertuig met dit kenteken geen geldige APK of geldige verzekering aanwezig is. De RDW kan bij registervergelijking die overtreding signaleren. Voor zover het bij de registervergelijking ging om gevallen waarin de registratie al jaren geleden had plaatsgevonden en de laatste geldigheid van de APK al vele jaren geleden was verlopen, acht de Nationale ombudsman het niet juist om een betrokkene niet eerst in de gelegenheid te stellen aan te geven of de registratie nog juist is of dat er andere redenen zijn waarom er geen geldige APK beschikbaar is (zie rapporten 2008/239, 2008/240 en 2008/241).

Omdat de RDW gedurende een lange periode niet heeft opgetreden tegen de overtreding en er in de tussentijd door de overheid geen signaal is afgegeven waaruit betrokkenen hadden kunnen afleiden dat er sprake was van een overtreding, had de RDW betrokkenen de gelegenheid moeten bieden om het verzuim te herstellen voordat tot beboeting werd overgegaan. Het handelen van de RDW was om die reden in strijd met het redelijkheidsvereiste.

Voor een aantal mensen werd geen oplossing bereikt. In zes gevallen had de betrokkene wel met de RDW gecorrespondeerd maar toen niet meer, of onvoldoende gereageerd op de brieven van de RDW. De Nationale ombudsman vond het redelijk dat de RDW in deze situaties geen correctieverzoek wilde doen; als betrokkene zelf niet voldoende onderneemt om de registratie te laten wijzigen, komt het risico van een boete voor zijn rekening.

In zes andere gevallen werd nader onderzoek ingesteld. In die gevallen ging het niet alleen over personen die het voertuig niet meer in hun bezit hadden, maar soms ook om oude voertuigen die zich niet op de weg bevonden. Voor deze voertuigen hoefde geen motorrijtuigenbelasting meer te worden betaald. Sommige kentekenhouders verkeerden in de veronderstelling dat voor een dergelijk voertuig ook geen APK en verzekering nodig was zolang het voertuig niet op de weg kwam. In de rapporten toetste de Nationale ombudsman aan het redelijkheidsvereiste en oordeelde dat de RDW gehouden kan zijn een burger de gelegenheid te bieden een verzuim te herstellen alvorens tot beboeting van een overtreding over te gaan. Van een dergelijke situatie kan sprake zijn als de overheid gedurende een lange periode niet tegen de overtreding is opgetreden en er door de overheid in de tussentijd evenmin een signaal is afgegeven waaruit de betrokkene had kunnen afleiden dat er sprake was van een overtreding (zie rapporten 2008/239, 2008/240 en 2008/241).

Inmiddels zijn vrijwel alle klachten over dit onderwerp afgehandeld. De RDW liet weten de kentekenregistraties die voor 1 januari 1995 zijn ingeschreven eerst op juistheid te controleren voordat voor deze kentekens door registervergelijking zal worden beoordeeld of er sprake is van overtredingen.



## **Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen**

### *Taak*

De stichting Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR) is een zelfstandig bestuursorgaan dat taken uitvoert op het gebied van verkeersveiligheid. Tot de werkzaamheden van het CBR behoort onder meer het afnemen van rijexamens. Ook beoordeelt het CBR de rijvaardigheid en medische geschiktheid van mensen die in het bezit zijn van een rijbewijs. Dit gebeurt meestal na aanhouding door de politie. Als de politie twijfelt aan de rijvaardigheid of rijgeschiktheid, volgt een melding aan het CBR. Dan wordt in het belang van de verkeersveiligheid een zogenaamde vorderingsprocedure gestart.

Tot slot hebben bestuurders vanaf zeventig jaar, beroepschauffeurs en bestuurders met een medische indicatie met het CBR te maken als zij bij het CBR ter verlenging (of verkrijging) van een rijbewijs, een Verklaring van geschiktheid moeten aanvragen. Hiertoe moeten zij, via de gemeente, een Eigen verklaring voorzien van een Geneeskundig verslag indienen. In zowel de vorderingsprocedure als bij de behandeling van eigen verklaringen beslist het CBR of iemand een medisch onderzoek (of meer dan een) bij een specialist moet ondergaan. Soms beslist het CBR dat (ook) een rijvaardigheidstoets moet worden afgelegd.

### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 151 klachten over het CBR, een lichte daling ten opzichte van 2007 toen hij 186 klachten ontving. De meeste klachten gingen, net als in de voorgaande jaren, over de lange duur van de behandeling van Eigen verklaringen en de lange duur van de vorderingsprocedure. De ombudsman ontving ook klachten over de informatieverstrekking door het CBR. Daarnaast kwamen er klachten over de, soms onverwacht hoge, kosten die de medische onderzoeken naar rijgeschiktheid met zich meebrachten. Voor een deel bestaan deze kosten uit tarieven die in de gezondheidszorg worden gehanteerd en waarop het CBR geen invloed heeft. Een ander onderdeel van de kosten zijn de tarieven die jaarlijks door de minister van Verkeer en Waterstaat en de gemeenten worden vastgesteld. De ombudsman gaat niet over de hoogte van al deze tarieven, behalve als de klacht aanleiding gaf om het CBR erop te wijzen dat er iets schortte aan de voorlichting op een bepaald punt. Verschillende klachten komen voort uit gevoelens van machteloosheid bij de indieners van klachten vanwege het feit dat het CBR twijfelde aan hun rijgeschiktheid op grond van medische gegevens, terwijl de mensen zelf het gevoel hadden prima te kunnen rijden.

### *Werkwijze*

Bij klachten over de lange duur van de behandeling van Eigen verklaringen en de lange duur van de vorderingsprocedure werd bij het CBR geïnformeerd naar de stand van zaken en de mogelijkheden voor het CBR om de afhandeling te versnellen. Waar mogelijk verleende het CBR hieraan medewerking. Helaas was in veel gevallen een bespoediging maar beperkt mogelijk vanwege de wachttijden bij de medisch specialisten die door het CBR zijn aangewezen om onderzoek te doen.

Bij een aantal klachten over de duur van de vorderingsprocedure constateerde de Nationale ombudsman dat het CBR in eerste instantie niet tijdig (binnen de wettelijke termijn van vier weken) een beslissing had genomen om een nader onderzoek op te leggen. In sommige gevallen bleek een versnelling van de procedure mogelijk. Hierbij ging het soms om mensen van wie het rijbewijs al een half jaar was geschorst. De afhandelingstermijn kon worden bekort door uit te wijken naar een andere specialist, door de arts een herinnering te sturen, of door na ontvangst van de rapportage snel een beslissing te nemen.

Ten aanzien van klachten over de informatieverstrekking door het CBR is het zo dat iedereen uiteraard ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om zich te informeren bijvoorbeeld via brochures of via de website van het CBR. Deze website biedt weliswaar veel informatie, maar de informatie is niet altijd eenvoudig te vinden. Zo was een rijbewijshoudster die een Verklaring van geschiktheid voor maar een jaar kreeg, hierover ontdaan, omdat zij niet wist dat dit mogelijk was. Zij was hierover ook niet door het CBR geïnformeerd. Navraag bij het CBR leerde dat die informatie er wel was, maar dat het opzoeken van deze informatie op de website van het CBR ook in de ogen van het CBR nog niet zo eenvoudig was. Het CBR heeft inmiddels de website aangepast en op meerdere plaatsen vermeld dat een persoon voor een beperkte duur geschikt kan worden verklaard. De Nationale ombudsman blijft de vindbaarheid van relevante informatie op de website en in de brochures van het CBR kritisch volgen.

Naar aanleiding van de klachten ten aanzien van de wachttijden bij de reservering van rijexamens en de vragen van de ombudsman hierover meldde het CBR in augustus 2008 dat in de regio's Noord, Oost, West/Noord en Zuid de gemiddelde wachttijd was teruggebracht naar ongeveer twee à drie weken. In de regio West/Zuid bleek de gemiddelde wachttijd nog op te kunnen lopen tot bijna vijf weken. De Nationale ombudsman verzocht het CBR eind 2008 om een actuele stand van zaken. Uit de verstrekte informatie bleek dat de reserveringstermijn voor de regio West/Zuid nauwelijks was afgenomen, dat de reserveringstermijn voor de regio West/Noord met enkele weken was opgelopen en dat ook voor de overige regio's de termijn een lichte stijging liet zien. Het CBR informeerde de Nationale ombudsman over een voorgenomen structurele aanpak van de reserveringsproblematiek waarover op 17 december 2008 een convenant was gesloten met de brancheverenigingen FAM en BOVAG. De nieuwe reserveringssysteem, die verbetering zal moeten brengen, wordt in 2009 gefaseerd ingevoerd, zo liet het CBR weten. De Nationale ombudsman zal de ontwikkelingen in 2009 blijven volgen.

Tot slot is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar de afhandeling van aanvragen van een Verklaring van geschiktheid door het CBR. Deze aanvragen zijn in bepaalde gevallen nodig voor het verkrijgen of verlengen van een rijbewijs. Het gaat vooral om ouderen boven de zeventig jaar. Het onderzoek richt zich op de voortvarendheid van het CBR bij de afhandeling van deze aanvragen en op de informatieverstrekking aan de mensen waarvan het rijbewijs zijn geldigheid gaat verliezen. Het is voor de aanvrager van groot belang dat hij de beslissing op de aanvraag van een Verklaring van geschiktheid tijdig krijgt, omdat hij anders enige tijd niet over een rijbewijs beschikt. Hiervoor bestaat geen wettelijke termijn. Het CBR raadt betrokkenen aan om rekening te houden met een termijn van drie maanden. Hoewel het CBR er meestal in slaagde om binnen drie maanden op de aanvraag te beslissen, bleef er, in absolute zin, toch een groot aantal mensen over waarvoor het niet binnen die termijn lukte. Het inschakelen van specialisten voor een nader onderzoek bleek een belangrijke oorzaak te zijn van de vertraging. Inmiddels adviseert het CBR om de verlengingsprocedure vier maanden tevoren te starten. Dit onderzoek wordt in januari 2009 afgerond.

## **College voor Zorgverzekeringen**

### *Taak*

Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) heeft taken op verschillende onderdelen van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en bijzondere zorgkosten (AWBZ). Het CVZ heeft een adviserende rol aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en zorgverzekeraars. Ook heeft het een uitvoerende rol ten aanzien van de zorgverzekering voor Nederlanders in

het buitenland. In 2009 wordt de taak van het CVZ uitgebreid met de uitvoering van de vergoeding van de zorg aan illegalen en de inning van premies van onverzekerden en wanbetalers.

Door de uitvoerende taak op het gebied van de zorgverzekering voor Nederlanders in het buitenland heeft het CVZ sinds eind 2005 veel contact met deze groep burgers. Het aantal klachten over het CVZ is sinds die tijd fors gestegen. In 2006 rapporteerde de Nationale ombudsman over de grote aanloopproblemen van het CVZ bij de uitvoering van de zorgverzekering voor Nederlanders in het buitenland. In 2007 had het CVZ de achterstanden weggewerkt en trad het CVZ weer met burgers in contact. Ook de interne klachtbehandeling was weer op orde.

In 2007 waren er problemen met de telefonische dienstverlening door het callcenter. Van het CVZ vernam de Nationale ombudsman dat de medewerkers hierover inmiddels scholing hebben ontvangen. In het grootste deel van 2008 was de telefonische dienstverlening niet langer een opvallende klacht. Eind 2008 nam het aantal opmerkingen van burgers hierover echter weer toe.

#### *Klachten*

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 128 klachten (tegenover 138 in 2007).

De meest in het oog springende klachten in 2008 hadden te maken met het feit dat het CVZ niet in staat was om burgers tijdig te informeren over het bedrag dat zij voor hun zorgverzekering in 2006 uiteindelijk moesten betalen. Het CVZ had voor 1 oktober 2007 deze zogenaamde voorlopige jaarafrekening moeten verstrekken, maar was hiertoe door computerproblemen niet in staat. Als het CVZ teveel had ingehouden, kon dit bedrag niet terugbetaald worden.

De klachten die het CVZ over het uitblijven van de voorlopige afrekening en de betaling ontving, achtte het CVZ gegrond. Het CVZ zegde aanvankelijk toe dat de betalingen in februari 2008 zouden worden verricht. Tweemaal moest die datum echter worden uitgesteld. Het CVZ bracht de mensen die een toezegging hadden gekregen van dit uitstel niet op de hoogte.

In augustus 2008 besloot de Nationale ombudsman een (schriftelijk) onderzoek in te stellen toen bleek dat het CVZ de toezeggingen over de termijn waarop de computerproblemen opgelost zouden zijn meerdere malen niet na kon komen en dat het CVZ niet buiten het computersysteem om tot betaling kon overgaan.

#### *Werkwijze en ketensamenwerking*

Uit dit onderzoek bleek dat de oorzaak van de problemen lag in een gebrekkig computersysteem, dat steeds moest worden aangepast om de berekeningen te kunnen uitvoeren. Daarnaast bleek dat het CVZ voor de inkomensgegevens sterk afhankelijk was van de Belastingdienst en andere (overheids)instanties en dat de Belastingdienst problemen had om deze gegevens aan het CVZ te kunnen verstrekken.

In 2007 maakte de ombudsman zich al zorgen over de weinig coöperatieve opstelling van andere ketenpartners van het CVZ: de pensioenfondsen en het UWV. De instanties weigerden namelijk de inkomensgegevens aan het CVZ door te geven of wilden geen verrekeningen uitvoeren. In 2008 kreeg het CVZ de Belastingdienst er als ketenpartner bij. De Nationale ombudsman ziet eveneens problemen in die keten. Zo kon de Belastingdienst pas in 2008 voor de eerste keer inkomensgegevens aan het CVZ aanleveren. Verzekerden in het buitenland krijgen hierdoor pas in 2009 een definitieve afrekening van de bijdragen die in 2006 zijn ingehouden.

Het CVZ heeft aangegeven dat een goede kwaliteit van brondata, zoals inkomensgegevens, essentieel is. Het belang hiervan bleek in 2008. In november 2008 kwam een nieuw ketenprobleem aan het licht. Het CVZ was in 13 000 à 14 000 gevallen niet in staat tijdig een voorlopige jaarafrekening over 2007 op te stellen door problemen met het aanleveren van gegevens door het UWV. In december 2008 heeft de ombudsman dit ketenprobleem in een brief aan het UWV gesignaleerd en om nadere informatie gevraagd.

Het CVZ is voor zijn functioneren voor verzekerden in het buitenland afhankelijk van zijn ketenpartners. Binnen de ketenbezwaarprocedure tegen indicatiestellingen op grond van de AWBZ zijn anderen echter weer sterk afhankelijk van het CVZ. De burger die in aanmerking wil komen voor zorg in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) moet een indicatie aanvragen bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ stelt in een indicatiebesluit vast voor welke zorg iemand in aanmerking komt. Als men het niet eens is met die beslissing, kan daartegen bezwaar worden gemaakt. Als het CIZ van plan is om het bezwaar af te wijzen, vraagt het CIZ advies aan het CVZ. Het CVZ is betrokken bij de advisering aan de minister van VWS over welke zorg onder de AWBZ valt. Op basis van die expertise kan het CVZ een onafhankelijk en deskundig advies geven, dat de kwaliteit van de beslissingen van het CIZ positief kan beïnvloeden. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman *Geen zicht op zorg (2006/37)* bleek de bezwaarprocedure veel te lang te duren. Door het tijdsverloop konden onomkeerbare situaties ontstaan: mensen die achteraf gezien recht hadden op zorg voor een inmiddels verstreken periode, konden die zorg achteraf niet meer ontvangen.

Daarop nam de Nationale ombudsman in 2007 het voortouw om met de verantwoordelijke instanties (CIZ, CVZ en de minister van VWS) te proberen de geschonden relatie tussen de overheid en die groep burgers te herstellen. De betrokken instanties voelden hier niet veel voor. De ombudsman betreurde deze opstelling en meldde dit aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer vroeg vervolgens aan staatssecretaris Bussemaker van VWS om een verklaring voor deze opstelling. In haar antwoord gaf zij aan zich vooral te willen richten op het voorkomen dat de relatie tussen burgers en de overheid wordt geschonden door het belang van tijdig beslissen te blijven benadrukken. Uiteraard juicht de ombudsman aandacht voor een structurele oplossing toe. Dit laat onverlet dat er een groep burgers bestaat die ten onrechte geen zorg heeft mogen ontvangen in het verleden.

Overigens ontving de Nationale ombudsman in 2007 en 2008 nog maar een enkele klacht over het beslissen na de wettelijke beslistermijn. Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft eraan bijgedragen dat bezwaarprocedures nu sneller verlopen en burgers weten waar ze aan toe zijn. In sommige gevallen duurt het nog wel eens enkele weken te lang voordat het CIZ beslist, maar de situatie zoals de Nationale ombudsman in 2006 aantroef, lijkt verleden tijd. Was het CVZ in die tijd de bottleneck, nu stuurt het CVZ strikt op de wettelijke adviestertermijn van tien weken. En met resultaat.

Het contact tussen het CVZ en de ombudsman is intensief. Als de Nationale ombudsman meerdere klachten over hetzelfde onderwerp ontvangt, informeert hij bij het CVZ over de omvang van het probleem en de manier waarop het CVZ aan een oplossing werkt. Het CVZ staat open voor interventies en is prettig in de communicatie.

Over en weer vindt er uitwisseling van kennis en ervaring plaats. In 2008 heeft de Nationale ombudsman zelf een cursusdag bij het CVZ verzorgd over zijn behoorlijkheidsnormen. Verder was een onderzoeker van het

bureau Nationale ombudsman betrokken bij een workshop over de toekomst van het CVZ en vond er op 28 oktober 2008 een bijeenkomst plaats met de contactpersonen van de zorgkantoren CVZ, CAK, CIZ en de Nederlandse Zorgautoriteit. Het CAK en het CVZ hielden een presentatie over hun klachtbehandeling in piekperiodes en er was volop gelegenheid voor vragen en discussie.

### **Centraal Administratie Kantoor**

#### *Taak*

Grote groepen mensen in Nederland hebben of krijgen met het Centraal Administratie Kantoor (CAK) te maken. Dit aantal zal naar verwachting alleen maar verder stijgen. Het CAK voert namelijk de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdragen op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uit, de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdragen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de compensatie voor het eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Mensen die zorg aan huis ontvangen («zorg zonder verblijf») of zorg in een instelling («zorg met verblijf»), chronisch zieken en gehandicapten én al diegenen die hen bijstaan, zoals ouders, kinderen, overige familieleden en zaakwaarnemers, hebben te maken met het CAK.

In 2003 besloot het kabinet dat per 1 januari 2008 de eigen bijdrage AWBZ voor alle inwoners van zorginstellingen op gelijke wijze vastgesteld moest gaan worden. Veel bewoners van zorginstellingen bleken daarvan niet op de hoogte te zijn. Sommige zorgkantoren, die tot in 2007 de eigen bijdrage vaststelden, hadden namelijk verzuimd dit aan de bewoners van zorginstellingen te laten weten. In de loop van 2007 nam het CAK deze taak van de zorgkantoren over. Toen de bewoners van zorginstellingen eind 2007 via een beschikking van het CAK vernamen hoeveel zij per januari 2008 maandelijks moesten gaan betalen, was de schrik groot. Soms viel de eigen bijdrage wel honderden euro's per maand hoger uit dan in 2007. Dit leidde eind 2007 tot een aanzienlijke stroom brieven, bezwaarschriften en telefoontjes bij het CAK.

Ook in de Tweede Kamer werden vragen gesteld over de forse toename van de eigen bijdrage. Eind 2007 kondigde de staatssecretaris van VWS daarom een «gewenningsregeling» aan: mensen die meer dan € 100 per maand moesten gaan bijdragen in vergelijking met 2007 kregen de gelegenheid om stapsgewijs te wennen aan de verhoogde bijdrage. Deze regeling zou maximaal vier maanden gelden. De uitvoering van de gewenningsregeling legde nog meer druk op het CAK: een aparte doelgroep moest nu in kaart worden gebracht en het computersysteem moest op de gewenningsregeling worden aangepast.

Daarnaast liep per 1 januari 2008 ook een overgangsregeling uit de Wmo af. Met ingang van die datum bepaalt elke gemeente het uurtarief voor alle ontvangers van Wmo-zorg in de desbetreffende gemeente. Voor mensen die ook al in 2007 beschikten over hulp in de huishouding betekende dit een verandering. Omdat het CAK de eigen bijdrage voor Wmo-zorg int, leidde ook deze verandering van wetgeving tot een toename van vragen aan het CAK.

Ongelukkigerwijs was in dezelfde periode de compensatieregeling eigen risico eveneens aanleiding voor veel telefoontjes met het CAK. Als gevolg van deze cumulatie van factoren was het CAK regelmatig telefonisch praktisch niet bereikbaar, hetgeen weer aanleiding gaf tot het sturen van een brief of e-mailbericht naar het CAK. Het CAK kon deze sterk verhoogde instroom van brieven en e-mailberichten niet verwerken.

### *Klachten*

Deze gang van zaken leidde tot een sterke toename van het aantal klachten over het CAK bij de Nationale ombudsman. Eind december stond de teller op 1 155 klachten, terwijl er in voorgaande jaren slechts sprake was van enkele tientallen klachten. Aanvankelijk ontving de ombudsman alleen klachten over de hoogte van de in rekening gebrachte bijdrage. Omdat tegen de hoogte van de bijdrage de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat, kon de ombudsman deze klachten niet in behandeling nemen. Al snel kwamen hier klachten bij over de slechte telefonische bereikbaarheid van het CAK en het uitblijven van een reactie op brieven, e-mailberichten en bezwaarschriften. Ook werd geklaagd over de inhoud of toonzetting van de reacties en over het niet nakomen van toezeggingen. Brieven werden niet begrepen en ook telefonisch contact leidde niet tot de gewenste duidelijkheid. Verder namen de klachten over facturen en beschikkingen toe: beschikkingen zouden op onjuiste gronden zijn afgegeven, facturen zouden niet kloppen, beschikkingen en facturen volgden elkaar in rap tempo op en leken met elkaar in tegenspraak. Vaak was sprake van schrijnende verhalen, bijvoorbeeld omdat mensen in de financiële problemen waren geraakt of dreigden te geraken. Burgers raakten in steeds grotere verwarring en onzekerheid over te betalen bedragen en hun pogingen om hierover duidelijkheid te krijgen bij het CAK waren tevergeefs. Het vertrouwen in het CAK bereikte een dieptepunt en de angst geconfronteerd te worden met navorderingen was groot.

### *Werkwijze*

Vanwege de geringe bereikbaarheid van het CAK voor burgers, het feit dat er vaak sprake is van een spoedeisend belang én niet de Nationale ombudsman maar het CAK de klacht moet oplossen, legden medewerkers van de Nationale ombudsman de klachten direct voor aan het CAK. Met het CAK werden speciale afspraken gemaakt voor de klachtbehandeling. De grote toestroom van klachten noodzaakte de Nationale ombudsman om tijdelijk extra medewerkers aan te trekken. Het aldus opgerichte «noodteam» hield zich speciaal bezig met de afhandeling van CAK-klachten.

Ook het CAK richtte een speciaal team van klachtbehandelaars op. Deze klachtbehandelaars zorgden ervoor dat betrokkene binnen drie weken óf een brief óf een beslissing op bezwaar óf een telefoontje van het CAK ontving. Op die manier zijn in 2008 1 115 klachten behandeld met de interventiemethode. Over het algemeen verliepen deze interventies naar tevredenheid, mede door het regelmatige contact tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en de klachtbehandelaars van het CAK.

Helaas behoren de problemen nog niet tot het verleden en komen er nog steeds klachten over het CAK binnen. Gezien de op handen zijnde veranderingen in de zorg (zoals bijvoorbeeld het niet meer aftrekbaar zijn van de eigen bijdrage voor de belasting en de daarbij horende compenserende maatregelen) is de verwachting dat de ombudsman ook in 2009 met klachten over het CAK te maken zal krijgen.

Gelet op de omvang van de problematiek bij het CAK heeft de ombudsman ervoor gekozen om naast de klachtbehandeling zelf in de media gewag te maken van de ontstane situatie bij het CAK. Hij heeft daarbij aandacht gevraagd voor de positie van al diegenen die afhankelijk zijn van het CAK. Met name zijn optreden in het televisieprogramma Kassa! heeft tot een toestroom van klachten bij de Nationale ombudsman geleid.

### *Ketensamenwerking*

Uiteraard heeft de ombudsman oog voor de complexiteit van de problematiek waar het CAK mee te kampen heeft: de uitbreiding van de taken van het CAK, de complexiteit van deze taken én de daaraan ten



grondslag liggende regelgeving. Een forse uitbreiding van de personele bezetting van het CAK en daarmee een wijziging in de organisatiestructuur waren noodzakelijk. Verder moesten ICT-systemen worden aangepast en uitgebreid.

Meer dan voorheen het geval was werd het CAK voor een goede uitvoering van zijn taken afhankelijk van andere partijen zoals de Belastingdienst, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, de zorgkantoren en de gemeenten. Als een van deze partners geen, onvoldoende of niet tijdig gegevens aanlevert, heeft dit direct consequenties voor een correcte uitvoering door het CAK. Opvallend daarbij is dat de diverse ketenpartners aan elkaar geen harde eisen kunnen stellen en dat de regie hierover ontbreekt. In de diverse contacten met de directie van het CAK heeft de Nationale ombudsman dan ook aangedrongen op structurele oplossingen en heeft hij ervoor gepleit dat er uit de ervaringen lessen zouden worden getrokken voor de toekomst. Inmiddels heeft organisatieadviesbureau Berenschot in opdracht van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het functioneren van het CAK onderzocht. Het rapport dat eind september 2008 uitkwam bevat diverse aanbevelingen over het op orde brengen van het CAK zelf, de informatieketen en de bestuurlijke inbedding van het CAK.

De Nationale ombudsman volgt alle ontwikkelingen bij het CAK nauwlettend en zal afhankelijk daarvan actie ondernemen.

### **DigiD – als onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

#### *Taak*

In toenemende mate kunnen via internet zaken worden gedaan met overheidsinstellingen. Om zekerheid te hebben over de identiteit van iemand die digitaal een bepaalde kwestie bij een overheidsinstantie wil regelen, heeft de overheid de DigiD-inlogcode ontwikkeld. Mensen kunnen via internet een DigiD-inlogcode aanvragen. De afhandeling van de aanvraag verloopt volledig geautomatiseerd. Bij problemen kunnen mensen bellen met een helpdesk. Deze helpdesk kan een probleem doorspelen aan de servicedesk. Deze servicedesk behandelt ook schriftelijke klachten over DigiD. DigiD wordt beheerd en ontwikkeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

#### *Klachten*

Hoewel de instroom van klachten over DigiD in 2008 is gedaald ten opzichte van 2007 (negen in 2008 tegenover twintig in 2007), ontving de Nationale ombudsman nog steeds klachten over de gebruiksonvriendelijkheid van de DigiD-aanvraagsoftware, het niet-ontvangen van een DigiD-activeringscode en de beperkte hulpverlening van de helpdesk. Klachten over de help- of servicedesk waren vooral afkomstig van mensen die de belangen behartigen van anderen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij volwassenen die voor hun bejaarde of zieke ouders de zaken regelen. Als een belangenbehartiger een DigiD-probleem aankaart bij de helpdesk, blijkt de reactie vrij formeel te zijn: er kan geen hulp worden geboden omdat de vraag betrekking heeft op de DigiD van iemand anders. Ook kwam het voor dat helpdeskmedewerkers tijdens die telefoongesprekken weigerden om algemene vragen te beantwoorden.

#### *Werkwijze*

Medewerkers van het bureau Nationale ombudsman hebben goede ervaringen met de interventiemethode: het merendeel van de klachten die

de Nationale ombudsman ontving werd per e-mail voorgelegd aan het ministerie, dat het probleem alsnog verhielp.

Daarnaast werden in 2008 twee schriftelijke onderzoeken afgerond met een rapport (2008/214 en 2008/268). Het eerste rapport werd uitgebracht naar aanleiding van een klacht van een mevrouw die erover klaagde dat DigiD haar geen bescherming bood tegen het misbruik dat haar ex-echtgenoot maakte van haar persoonsgegevens. Hij vroeg telkens een nieuwe DigiD aan en maakte daarmee iedere keer de bij haarzelf bekende DigiD ongeldig. Gelukkig was het hem nog niet gelukt ook de nieuwe activeringscode te bemachtigen. De Nationale ombudsman vond dat het ministerie bij het bekend worden van deze vorm van misbruik van de DigiD-aanvraag op zoek had moeten gaan naar een manier om dit misbruik te voorkomen. Aangezien het ministerie dit had nagelaten, achtte de Nationale ombudsman de klacht gegrond. De Nationale ombudsman nam met instemming kennis van het voornemen van de staatssecretaris van BZK om per oktober 2008 een beschermingsconstructie in het DigiD-systeem op te nemen.

Rapport 2008/268 verscheen naar aanleiding van de klacht dat DigiD bij de toezending van de activeringscode alleen de initialen en meisjesnaam van een gehuwde vrouw gebruikte. Deze mevrouw woonde in een verzorgings-tehuis en was daar niet onder haar meisjesnaam bekend en de brief met de activeringscode had haar daardoor te laat bereikt. De Nationale ombudsman vond dat van een overheidsinstantie mag worden verwacht dat het bij de adressering van brieven rekening houdt met de achternaam die iemand in het maatschappelijke verkeer voert. DigiD bleek hiertoe niet in staat en de Nationale ombudsman achtte de klacht daarom gegrond.

### **Gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen**

#### *Taak*

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn van oudsher overheden wier werkzaamheden burgers direct raken, bijvoorbeeld door ingrepen in de directe woon-, werk- en leefomgeving. Door schaalvergroting en decentralisatie worden steeds meer uitvoerende taken van met name gemeenten ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. De verantwoordelijkheid voor een behoorlijke uitvoering van deze werkzaamheden gaat daarmee over naar het (dagelijks en algemeen) bestuur van de regeling.

De interne klachtbehandeling lijkt binnen de decentrale overheden inmiddels zijn plaats te hebben verworven en steeds beter te functioneren. Uiteraard treden er verschillen op, maar die zijn verklaarbaar uit de grootte van de organisatie en de binnen de organisatie gemaakte afspraken. De Nationale ombudsman vindt het positief dat bij decentrale overheden de keuze voor een informele wijze van klachtbehandeling vooropstaat. Ook is met belangstelling kennis genomen van de positieve reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de door de Tweede Kamer gedane voorstellen om tijdig in gesprek te gaan met burgers en mediationvaardigheden in te zetten om conflicten op te lossen. Hierdoor kan ergernis worden voorkomen en tijd en geld bespaard.

#### *Klachten*

Er werden in 2008 1 753 klachten ontvangen over decentrale overheden (2007: 1 706). Daarvan hadden er 1 570 betrekking op gemeenten, 120 op waterschappen en 63 op provincies. Over gemeenschappelijke regelingen werden 89 klachten ontvangen. Het totaal aantal ontvangen klachten over deze overheden is wederom gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren. Dit komt met name voor rekening van de gemeenten en de

gemeenschappelijke regelingen. Ondanks de jaarlijkse stijging valt het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over gemeenten ontvangt mee. Zeker als dit gerelateerd wordt aan het groot aantal contacten die er zijn. Ongetwijfeld speelt daarbij mee dat gemeenten dicht bij de burger staan en de laatste jaren veel aandacht besteden aan dienstverlening en kwaliteitszorg.

Handhaving is al jaren een onderwerp waar de Nationale ombudsman vele klachten over ontvangt. Bijvoorbeeld over het bouwen zonder of in afwijking van een verleende vergunning, het gebruiken van een pand in strijd met de bestemming of het niet reageren op verzoeken om informatie. Daar waar nog een besluit genomen moet worden dat vatbaar is voor bezwaar en beroep, wijst de Nationale ombudsman klagers op hun procesmogelijkheden. Daarnaast bewerkstelligt de Nationale ombudsman vaak dat er alsnog op korte termijn een besluit wordt genomen. Klachten die niet op het nemen van een besluit betrekking hebben, zoals het uitblijven van actie of het uitblijven van informatie of overleg worden door de Nationale ombudsman in behandeling genomen en per individueel geval opgepakt. Zo gaat rapport 2008/083 nader in op de problemen die burgers ondervinden van een onrechtmatig gerealiseerde uitbreiding en de (tot nu toe vergeefse) pogingen van de gemeente om deze naderhand te legaliseren. De klacht werd gegrond verklaard en de aanbeveling om betrokkenen op korte termijn duidelijkheid te geven over de te ondernemen stappen en tegemoet te komen in de ondervonden problemen is inmiddels door de desbetreffende gemeente opgevolgd.

Het niet of niet tijdig nakomen van rechterlijke uitspraken is een ander onderwerp waar de Nationale ombudsman klachten over ontvangt. In sommige gevallen kan interventie via de Nationale ombudsman leiden tot het alsnog nemen van een besluit. In andere gevallen wordt via het instellen van een onderzoek, zoals in rapport 2008/233, een oordeel gegeven over het niet tijdig beslissen en de redenen die daarvoor worden aangevoerd.

#### *Werkwijze*

De Nationale ombudsman gaat bij de behandeling van klachten over decentrale overheden pragmatisch te werk. Direct na ontvangst van de klacht wordt veelal via telefonisch contact met de indiener achterhaald wat zijn probleem is, wat hij daarbij van de overheidsinstantie verwacht en wat de Nationale ombudsman daarbij kan betekenen. Vervolgens wordt beoordeeld welk doel kan of moet worden bereikt en welke middelen daarvoor het best kunnen worden ingezet. In het afgelopen jaar is regelmatig over een ontvangen klacht contact opgenomen met een gemeente, provincie, waterschap of gemeenschappelijke regeling en gevraagd of een voor de klager acceptabele oplossing bereikt kan worden. Dit kan betrekking hebben op het alsnog geven van een reactie, een nadere toelichting of verduidelijking of het aangaan van een gesprek. In bijna alle gevallen worden dergelijke verzoeken gehonoreerd.

Soms gaan interventies vanuit de Nationale ombudsman (veel) verder. De Nationale ombudsman wil in die gevallen niet volstaan met een formele beoordeling, maar steekt (vaak veel) tijd en menskracht in het bij elkaar brengen van partijen die vaak al jaren tegenover elkaar staan. Zo is de Nationale ombudsman het afgelopen jaar nauw betrokken geweest bij het bereiken van definitieve oplossingen bij meerdere geschillen over handhaving of bij het uitblijven van actie door de overheidsinstantie na een rechterlijke uitspraak. Ook werd in een zaak de Inspectie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betrokken om de relatie tussen een gemeente en een van haar inwoners

duurzaam te verbeteren, toen bleek dat er meerdere problemen speelden dan alleen het uitblijven van een beslissing.

In 2008 is, naar aanleiding van de in de afgelopen jaren daarover ontvangen klachten, de Nationale ombudsman een grootschalig onderzoek gestart naar inspraakprocedures bij gemeenten. De verwachting is dat dit onderzoek medio 2009 wordt afgerond.

Ook in het afgelopen jaar is gebruikgemaakt van de mogelijkheid om door het uitbrengen van een rapport meer principiële zaken aan de orde te stellen die voor alle decentrale overheidsinstellingen van belang zijn. Klachten over kwijtschelding van belastingen zijn van toepassing op gemeenten en waterschappen. In rapport 2008/113 is de klacht over de weigering om het verzoek om kwijtschelding in behandeling te nemen gegrond geacht. Het verzoek was niet in behandeling genomen omdat het zou zijn ontvangen na de laatste vervalddag van de aanslag. Tevens is de aanbeveling gedaan om bij de beoordeling van een verzoek om kwijtschelding geen eisen te stellen aan de termijn. Dit rapport is breed verspreid onder alle gemeenten en waterschappen. Inmiddels zijn er diverse gemeenten en waterschappen overgegaan tot het aanpassen van hun kwijtscheldingsbeleid.

Dit jaar heeft de Nationale ombudsman voor het eerst een rapport (2008/259) uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek dat gezamenlijk met een andere ombudsinstantie, de Gemeentelijke ombudsman Zeist is ingesteld. In een tweede, soortgelijke zaak zal begin 2009 een gezamenlijk rapport worden uitgebracht. Aanleiding voor deze samenwerking was een klacht over het optreden van een zogeheten interventieteam tijdens een huisbezoek. Het huisbezoek kwam voort uit een project van de gemeente Zeist ter bestrijding van overlast van criminele jongeren. Een huisbezoekteam (interventieteam genoemd) bestond uit minimaal de politie, de regionale sociale dienst, een GBA-controleur van de gemeente en de woningcorporatie. Het interventieteam kon worden uitgebreid met het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de afdeling Bouw en Woningtoezicht van de gemeente, het energiebedrijf en een (gemeente)advocaat. De gemeente Zeist voert de regie.

Omdat de klachten gingen over gedragingen van medewerkers van verschillende overheidsinstanties in één team, besloten de Nationale ombudsman en de Gemeentelijke ombudsman Zeist, ieder conform hun eigen bevoegdheid, gezamenlijk een onderzoek in te stellen. De samenwerking is naar tevredenheid verlopen.

De ombudsmannen kwamen tot de conclusie dat een groot aantal behoorlijkheidsnormen waren geschonden. In het bijzonder was het niet behoorlijk dat zonder toestemming werd binnengetroten in de woning van de ouders die zelf niets hadden misdaan en nauwelijks contact hadden met hun uitwonende meerderjarige zoon. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist werd, als coördinator, in overweging gegeven om niet alleen de werkwijze van het interventieteam in het protocol aan te passen, maar ook de verslaglegging van huisbezoeken op een zodanige manier vorm te geven dat hieruit het verloop van het huisbezoek uitdrukkelijk blijkt. De gemeente Zeist liet weten dat zij de aanbeveling opvolgt.

Met ombudsmannen van de grote steden vindt regelmatig overleg plaats, zowel tussen ambtsdragers als tussen medewerkers. Dit leidt tot uitwisseling van informatie en afstemming van diverse zaken.

Specifiek voor de decentrale overheden zijn dit jaar drie contactpersonen-bijeenkomsten in het land gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten wordt met de contactpersonen van de Nationale ombudsman bij de decentrale

overheden gesproken over de actualiteiten in het interne en externe klachtrecht en over de wijze van beoordeling door de Nationale ombudsman. Daarnaast wordt door middel van voorbeelden aandacht besteed aan problemen die decentrale overheden tegenkomen bij de interne klachtbehandeling. Het onderwerp «veelschrijver» of «lastig klaaggedrag» komt daarbij telkens terug. Gelet hierop geven medewerkers ook regelmatig advies, algemeen of naar aanleiding van een specifieke situatie, over hoe om te gaan met lastig klaaggedrag. Tijdens een bijeenkomst op 15 december 2008 in Utrecht is de handreiking *Effectief omgaan met lastig klaaggedrag* gepresenteerd aan externe ombudsinstanties en vertegenwoordigers van gemeenten.

#### *Ontwikkelingen in de aansluiting van de decentrale overheden*

Per 1 januari 2009 heeft de gemeente Amersfoort gekozen voor een ombudsvoorziening «dichter bij huis», terwijl de gemeenten Bladel, Eersel, Mook en Middelaar, Reusel-De Mierden, Son en Breugel zich vanaf die datum bij de Nationale ombudsman hebben aangesloten. Bij gemeentelijke herindeling zijn vier gemeenten opgegaan in andere gemeenten. Per 1 januari 2009 vallen daarmee 285 van de 441 gemeenten binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De bij de Nationale ombudsman aangesloten decentrale overheden betalen op grond van het Vergoedingsbesluit Wet Nationale ombudsman 2006 jaarlijks een vergoeding aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vaste bedragen per inwoner of ingezetene zijn verschuldigd voor de gemeenten, provincies en waterschappen. In 2008 is beoordeeld in hoeverre de bedragen genoemd in dit besluit herzien moeten worden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het besluit van 18 december 2008, waarbij de vergoeding is gewijzigd die iedere provincie, gemeente en waterschap moet betalen voor klachtbehandeling door de Nationale ombudsman.

Problematisch blijft de bijdrage die gemeenschappelijke regelingen moeten betalen. De regelingen betalen nu een vast bedrag per door de Nationale ombudsman in behandeling genomen klacht. De door de Nationale ombudsman ontvangen klachten over gemeenschappelijke regelingen nemen echter jaarlijks toe. De financiering van de externe klachtbehandeling voor de gemeenschappelijke regelingen roept ook steeds meer vragen op. Het wordt als niet acceptabel beschouwd dat gemeenten die een deel van hun taken hebben ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling apart voor klachten worden aangeslagen, terwijl de klachtbehandeling van gemeenten die deze taken zelf uitvoeren wordt gefinancierd uit de vaste bijdrage per inwoner. Omdat steeds meer uitvoerende taken worden overgeheveld naar gemeenschappelijke regelingen, pleit de Nationale ombudsman voor een herbezinning op deze wijze van financiering waarbij meer recht gedaan wordt aan de «solidariteitsgedachte» die ten grondslag ligt aan de financiering van de klachtbehandeling voor provincies, gemeenten en waterschappen.

### **1.3 Context en beoordeling functioneren overheidsinstanties**

Tot slot worden van vijf overheidsinstanties die relatief veel contacten met burgers hebben en een groot aantal besluiten nemen relevante kengetallen weergegeven, waarmee de omvang van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt in zijn context wordt geplaatst. Ook wordt het functioneren van deze vijf instanties beoordeeld aan de hand van een aantal aspecten. Het betreft de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK).

In tabel 2 staat een aantal relevante kengetallen die de omvang van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt in zijn context plaatsen. Als relevante kengetallen worden gezien: het aantal primaire beslissingen dat de overheidsinstantie neemt, de omvang van de ingediende bezwaaren beroepschriften en de omvang van de klachten die de overheidsinstantie zelf ontving.

**Tabel 2 Relevante kengetallen voor verschillende overheidsinstanties**

	Belastingdienst <sup>4)</sup>	UWV <sup>4)</sup>	IND <sup>5)</sup>	IB-groep	CAK
Primaire beslissingen	64.906.000	864.928	290.523	5.225.352	3.414.914
Ontvangen bezwaarschriften <sup>1)</sup>	929.326 1,4%	85.967 9,9%	21.759 7,5%	43.826 0,8%	12.238 0,4%
Ontvangen beroepschriften <sup>2)</sup>	6.642 0,7%	14.264 16,6%	14.763	1.427 3,3%	54 0,4%
Ontvangen interne klachten <sup>1)</sup>	16.395 0,03%	9.082 1,1%	3.321 1,1%	1.648 ≈0,0%	1.683 0,05%
Bij Nationale ombudsman ontvangen klachten in 2008 <sup>3)</sup>	2.691 16,4%	880 9,7%	318 9,6%	318 19,3%	1.155 68,6%
Door Nationale ombudsman behandelde klachten in 2008	2.660	980	351	314	1.156
Wijze van behandeling					
a. oplossing door interventies	1.252	328	135	66	1.115
b. onderzoek met rapport	30	36	17	0	0
c. tussentijds beëindigd/opgelost	12	17	20	2	1
d. doorverwijzing/informatie	1.366	599	179	246	40

<sup>1)</sup>Percentage van het aantal primaire beslissingen.

<sup>2)</sup>Percentage van het aantal ontvangen bezwaarschriften.

<sup>3)</sup>Percentage van het aantal ontvangen interne klachten.

<sup>4)</sup>Voorlopige cijfers.

<sup>5)</sup>In asielzaken is alleen beroep mogelijk, waardoor het bij de IND niet zinvol is om de beroepschriften uit te drukken als percentage van de bezwaarschriften.

Het functioneren van de overheidsinstanties is beoordeeld aan de hand van acht aspecten: omvang klachten bij de ombudsman, dienstverlening en communicatie met burgers, interne en externe samenwerking, het functioneren van het intern klachtrecht, het functioneren van de bezwaarprocedure, de stand van zaken ten aanzien van voortvarendheid en informatieverstrekking, de medewerking bij interventies en de aandacht voor de rapporten en het opvolgen van aanbevelingen. De oordelen kunnen variëren van goed/redelijk/kan beter/kan veel beter. Ook kan gekozen worden voor niet van toepassing/gegevens niet bekend bij de Nationale ombudsman.



**Tabel 3** Beoordelingsschema functioneren overheidsinstantie

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

Toelichting ○○ = goed ○ = redelijk ● = kan beter ●● = kan veel beter  
 □ = niet van toepassing of gegevens niet bekend bij de Nationale ombudsman

## 2. RELATIE TUSSEN BURGER EN OVERHEID

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

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

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

**Tabel 4** Verschillen tussen burger en overheid

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

### 2.1 Eén geheel <-> onderdeel van een keten

De mens is uniek en ondeelbaar. Deze eigenschappen gelden niet voor de overheid. De overheid bestaat enerzijds uit een complex van bestuurlijke eenheden, anderzijds werken in die eenheden mensen die in dat opzicht weer gelijk zijn aan burgers – zij het dat deze «burgers» op een andere manier betrokken zijn bij het contact overheid-burger, omdat zij veelal als professionals optreden. Als overheidsinstanties niet goed functioneren dan functioneren de professionals in die instanties ook niet goed. Veel kwesties vertonen voor de burger een samenhang, terwijl er vanuit bestuurlijk perspectief meerdere aspecten aan zitten. Die kennen ieder hun eigen juridische verankering en daarmee samenhangende verdeling

van bevoegdheden. Die juridische verankering kan plaatsvinden in de drie belangrijke rechtsgebieden bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht, die ieder een eigen inhoud, procedures en proces kennen. De communicatie tussen de verschillende overheidsinstanties en de geledingen daarbinnen is tijdrovend en voor de burger zelden doorzichtig. Kenmerkend voor de overheid is dat de burger veelal de centrale missie en de daarop gebaseerde regie mist. Een belangrijke klacht van de burger is dat er uiteindelijk niemand is die de verantwoordelijkheid neemt.

#### *Enkele voorbeelden*

Een vrouw van zeventig verliest haar echtgenoot en zij wordt zelf ernstig ziek. Nadat ze thuis terugkeert merkt ze maanden geen AOW meer te hebben ontvangen. Bij de post zit een brief van de SVB gericht aan haar erven. Als ze belt naar de SVB krijgt ze te horen dat een en ander moeilijk te wijzigen is. Op basis van een fout in het GBA ging de SVB ervan uit dat beide echtelieden overleden waren. Na een interventie betaalt de SVB direct de AOW en biedt ook excuses aan en stuurt een bos bloemen.

Een zoon regelt het persoonsgebonden budget (PGB) voor zijn inmiddels honderdjarige moeder die op particuliere basis wordt verzorgd. De kosten bedragen ruim dertigduizend euro per jaar. Betrokkene heeft te maken met vier instanties: het zorgkantoor, de gemeente, het CAK en het CIZ. Het PGB bedraagt € 2 400 per maand maar wordt per 2008 niet meer uitbetaald vanwege een vergissing. In 2008 raakt de zoon verwickeld in een complexe bureaucratie, waarvan de regels onduidelijk zijn. En vele brieven en telefoontjes, misverstanden en foute adresseringen later is hij nog steeds niets wijzer. In november 2008 had hij nog geen zekerheid over het budget.

Een vrouw werd geconfronteerd met getreiter door haar ex. Deze vroeg met gebruikmaking van de bij hem bekende persoonsgegevens telkens een nieuwe DigiD voor haar aan. DigiD bood ten onrechte geen bescherming tegen deze vorm van misbruik. Het Ministerie van BZK heeft aangekondigd een bescherming in het systeem op te nemen.  
Rapport 2008/214

Een zoon doet de belastingaangifte voor zijn bejaarde moeder die in een verzorgingstehuis woont. Hij heeft voor haar een DigiD aangevraagd. Deze wordt toegezonden, maar op de toezending staat alleen de meisjesnaam van de moeder terwijl zij onder die naam niet bekend is in het verzorgingstehuis. Toen de zoon daarover klaagde kreeg hij als reactie «het gebruik van DigiD is niet verplicht» en vervolgens wordt hij naar de Belastingdienst verwezen. Op beide punten handelde DigiD niet behoorlijk. Rapport 2008/268

Iemand zou recht hebben op een uitkering van het UWV, maar ontvangt die niet. UWV en de Belastingdienst verwijzen naar elkaar als hij vraagt waarom hij zijn uitkering niet krijgt. Hij komt in financiële nood. Een interventie leerde dat het UWV een groot gedeelte van zijn uitkering naar de Belastingdienst doorstuurde voor een belastingschuld. De afhandeling van de aangifte van de man zou duidelijk maken dat deze bedragen ten onrechte door het UWV niet aan hem maar aan de Belastingdienst zijn uitbetaald. De interventie leidt ertoe dat de Belastingdienst een voorschot aan de man uitbetaalt.

De Belastingdienst heeft bij een echtpaar dat een laag inkomen heeft voor elk van hen afzonderlijk voorlopige teruggaven vastgesteld zonder rekening te houden met de bij de Belastingdienst bekende inkomensgegevens van de partner. Het gevolg is dat zij van de te hoge automatische teruggaven alsnog een belastingaanslag zullen ontvangen die zij

vanwege hun lage inkomen moeilijk kunnen betalen. De Belastingdienst is aanbevolen om in ieder geval geen heffingsrente in rekening te brengen. Vanaf 2009 zal de Belastingdienst systematisch wel rekening houden met de partnergegevens. Rapport 2008/031

Een man had een verschil van mening met het CAK over de eigen bijdrage voor de verzorging van zijn inmiddels overleden vrouw, omdat hij meende dat hij te veel had betaald. Het CAK was voor een beslissing afhankelijk van informatie van de private zorgaanbieder, maar die informatie bleef uit. Twee jaar later leidden twee achtereenvolgende interventies ertoe dat de man eindelijk van het CAK de definitieve factuur voor de thuiszorg ontving.

Een blinde man woont begeleid en dat betekent dat hij moet betalen voor «zorg met verblijf». Per 2008 neemt het CAK de facturering over van het zorgkantoor. Via bijzondere bijstand wordt «zorg met verblijf» gefinancierd en verzoeker houdt daarna alleen zak- en kleedgeld over. Maar de eigen bijdrage is zo hoog vastgesteld dat de man geen zak- en kleedgeld meer overhoudt. Hij vraagt verlaging van de eigen bijdrage. Na vele toezeggingen van de kant van het CAK heeft de man in 2008 nog geen zekerheid over het lot van de stapel facturen die hij ontvangen had. Na een interventie kon het CAK nog steeds niet toezeggen wanneer zijn zaak afgerond was vanwege «technische problemen». Wel zou zijn zaak intern bewaakt worden.

Een vrouw staat volgens gegevens van de IND bij de gemeente waar ze woont geregistreerd als «zonder verblijfstitel». Daarom krijgt ze van de Belastingdienst geen zorg- en kindertoeslag. De Belastingdienst gaat af op de opgave van de gemeente, die op haar beurt de IND volgt. Een interventie heeft ook na een aantal weken geen resultaat, omdat de Belastingdienst geen contact opneemt met de IND. Uiteindelijk vindt direct een interventie bij de IND plaats, die de gegevens corrigeert, waardoor de Belastingdienst de juiste gegevens krijgt en de vrouw de zorg- en kindertoeslag krijgt waar ze recht op heeft.

Een vrouw gaat in Spanje wonen en het UWV houdt op verzoek van het CVZ de buitenlandbijdrage in in het kader van de Zorgverzekeringswet. Toen de inhoudingen stopten en de vrouw daarover aan de bel trok verwezen het UWV en het CVZ over en weer naar elkaar: de ander had een fout gemaakt. Onderzoek liet zien waar precies de fout was gemaakt: het UWV had een foute code gekozen op grond waarvan de vrouw geregistreerd stond als terugverhuisd naar Nederland. Na invoering van de goede code werd de buitenlandbijdrage hervat.

Een student ontvangt een beurs voor uitwonenden. Op een gegeven moment ontvangt hij een brief van de IB-Groep waarin hem meegedeeld wordt dat zijn beurs vanaf een bepaalde datum omgezet wordt naar die voor thuiswonenden. De student zou niet gereageerd hebben op brieven waarin de IB-Groep hem verzocht heeft om zijn adres dat bij de IB-Groep bekend is in overeenstemming te brengen met het adres waarmee hij in het GBA ingeschreven stond (bij de IB-Groep stond de student bekend als wonend op nummer 76a en bij het GBA op 77). De student moest een bepaald bedrag terugbetalen.

Hij maakt bezwaar tegen de beslissing en draagt als argument aan dat zijn adres twee huisnummers heeft en dat hij de eerdere brieven over het verschil in huisnummers niet ontvangen had. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. De student gaat niet in beroep. Na interventie blijkt dat het beleid op verzoeker niet juist was toegepast. Het bedrag dat verzoeker terug moest betalen (en inmiddels ook had betaald) kreeg hij teruggestort. Tevens werd zijn beurs voor uitwonenden hersteld.

Een man verblijft in een penitentiaire inrichting. De inrichting laat na om zijn adres te wijzigen in de GBA. Daardoor ontvangt de man enkele transacties niet van het CJIB. Het CJIB heeft vervolgens beslag laten leggen op zijn inboedel. De directeur van de inrichting had betrokkene moeten wijzen op de mogelijkheid om tijdelijk het adres in de GBA te wijzigen. Rapport 2008/42

## **2.2 Kwetsbaar <-> onkwetsbaar, onaantastbaar**

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

### *Enkele voorbeelden*

Een jongetje van drie loopt bij zijn huis weg, raakt te water en verdrinkt. Na de vermissing is verschillende malen de politie voor hulp gebeld. Vanwege een communicatiestoornis in de 112-centrale (vanwege naamsgelijkheid met een ander zoekgeraakt kind dat inmiddels terug was) kwam de eerste politie-eenheid 22 minuten na het contact ter plaatse. Dit heeft te lang geduurd. Bovendien was het onredelijk dat de moeder € 4,50 moest betalen om het dossier van het voorval in te kunnen zien. De ombudsman heeft met een persoonlijk gesprek tussen de politie en de vrouw de zaak afgerond. Op verzoek heeft de ombudsman ook de gemeente Eindhoven een advies gegeven over de steiger waar het zontje verdronken is. Rapport 2008/101

Een man die vanwege afwijkingen aan zijn voeten orthopedisch schoeisel draagt klaagt erover dat hij zich erg ongemakkelijk voelt omdat hij bij de veiligheidscontrole op Schiphol in de publieke ruimte zijn speciale schoenen moet uitdoen, een andere keer moet hij vijf kwartier staand wachten zonder gelegenheid te kunnen gaan zitten. Weer een andere keer is hij op alle onderdelen van zijn lichaam gefouilleerd. Hij klaagt over schending van de integriteit van het menselijk lichaam. Zijn klachten over deze gebeurtenissen werden door de Koninklijke Marechaussee niet serieus behandeld. De ombudsman achtte zijn klachten gegrond. Rapport 2008/147

Bij een controle van een vissersvaartuig door de AID wekte een inspecteur de schijn van machtsmisbruik en de escalatie die erop volgde leidde ertoe dat de schipper de inspecteur overboord sloeg. De andere controleurs zijn hun collega achterna gesprongen. Bij een tweede controle die vrijwel direct volgde, zijn geen onregelmatigheden aangetroffen. In een persbericht van het Ministerie van Landbouw werd gemeld dat de schipper gevestigd had met netten die niet aan de wettelijke regels voldeden. Dit was echter niet het geval. Onderzoek wees uit dat de opstelling van de inspecteur niet correct was en het persbericht vooringenomen. De AID heeft zelf een belangrijk aandeel gehad in het ontstaan van het conflict. Rapport 2008/150

Een automobilist werd staande gehouden en bekeurd voor een verkeersovertreding. Toen hij geagiteerd reageerde ontstond er een woordenwisseling. Hij werd aangehouden omdat hij zich niet kon legitimeren. Daarbij werd hij geboeid. Het boeien was gegeven de situatie niet noodzakelijk en

daarmee in strijd met de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Ook het geweldgebruik tegen de man was buiten proportie. Het boeien en het geweld als reactie op de agitatie van de man zijn geen professioneel gedrag. Rapport 2008/018

Een man is vanwege ziekte langere tijd niet thuis. Als hij terugkeert vindt hij zijn huis volledig leeg. De deurwaarder van de Belastingdienst heeft beslag gelegd en de inboedel verkocht vanwege een openstaande belastingschuld. De man wist daar vanwege zijn ziekte niet van. De executie is niet behoorlijk. De Belastingdienst wist dat de man nog genoeg geld op een bankrekening had staan en had de schuld via verhaal op die rekening met veel minder ingrijpende gevolgen kunnen innen.

Een dakloze man wordt aangehouden omdat hij zich niet kan legitimeren. De man wordt ingesloten. Omdat hij vermoedelijk vanwege medische problemen zijn plas niet kon ophouden heeft hij in de ophoudruimte op de grond geplast. Een agent haalt een mop en duwt deze tegen het hoofd van de man en zegt hem de boel op te ruimen. Er komt een andere agent bij die zegt dat hij de baas is. De sfeer is gespannen en de situatie loopt uit de hand als de dakloze tegen de andere agent zegt dat hij zijn plas maar moet opruimen. Die agent verliest zijn zelfbeheersing en slaat de dakloze met beide handen op zijn oren, pakt hem bij zijn jas en sleept hem door de plas op de grond. De ombudsman achtte de klachten gegrond en nam met instemming kennis van het feit dat tegen de betreffende politieagent passende maatregelen waren genomen. Ook had de agent zijn collega's laten weten dat hij verkeerd had gehandeld. Rapport 2008/207

Een moeder verliest haar 24-jarige gehandicapte zoon. Het UWV scheldt een deel van een, ten onrechte betaalde, uitkering kwijt maar vordert de rest terug. Zij betaalt direct. Een jaar later stuurt het UWV alsnog een brief aan de inmiddels overleden zoon en vordert nog meer terug. De moeder stuurt een brief hierover maar krijgt geen reactie. Negen maanden later volgt weer een brief aan de overleden zoon. Een interventie leert dat de administratie van het UWV niet op orde is: de kwijschelding was niet goed vastgelegd. Er volgen excuses.

Een gezin merkte in contacten met de woningbouwvereniging en de politie dat zij een slechte naam zouden hebben. Bij wijze van interventie organiseerde de Nationale ombudsman een gesprek tussen dit gezin en de politie, waardoor de verstandhouding zou kunnen verbeteren. Na het gesprek gaf het gezin aan gelukkig te zijn dat de politie naar hen geluisterd had.

De politie hield iemand aan wegens het mobiel bellen zonder headset. De automobilist maakte direct bezwaar omdat hij niet gebeld zou hebben en noemde de politieagent een «idiot». Vervolgens werd hij aangehouden wegens belediging. De automobilist klaagt erover dat hij zijn verhaal niet mocht doen. Niet helder is of hem deze kans geboden is, maar de ombudsman is van oordeel dat iemand in principe zijn verhaal mag doen: dat werkt de-escalierend. De aanhouding is niet evenredig omdat alle relevante feiten voor vastlegging van de strafbare belediging bekend waren. De aanhouding was temeer onevenredig omdat verzoeker zijn zoontje van drie bij zich had. Rapport 2008/144

Een toevallige passante tijdens de anti-Irakdemonstratie voor het Amerikaanse consulaat in Amsterdam raakte verstrikt in charges die de ME te paard op dat moment vanwege ordeverstoring ging uitvoeren. Zij zou de waarschuwingen «zich te verwijderen» niet gehoord of begrepen hebben. Een ME'er rijdt bij de charge met zijn paard tegen haar aan, waardoor zij letsel heeft opgelopen. De politie concludeerde dat de vrouw



op het verkeerde moment op de verkeerde plaats was. Het geweld zelf was niet onbehoorlijk. Wel heeft de vrouw er recht op te weten wie haar aangereden heeft en het recht om inzage te krijgen in de videobeelden die de toedracht van het ongeval duidelijk maken. Tijdens het onderzoek heeft zij de beelden gezien. Rapport 2008/013

Tijdens een dorpsfeest ziet een man dat een bekende door een groep jongeren in elkaar wordt geslagen. Hij grijpt in. Even later wordt hij zelf te grazen genomen bij een massale vechtpartij. De man klaagt erover dat de politie nietsdoend heeft toegekeken. Onderzoek wijst uit dat niet aanneemelijk is dat de politie iets gezien heeft. Er was weinig politie op de been: twee agenten in blauw en twee in burger. Gelet op het vooraf bekend zijn van het gevaar van groepen agressieve en excessief drugsgebruikende Lonsdalejongeren had meer politie beschikbaar moeten zijn. Rapport 2008/077

Een fietser werd op een fietspad tegemoet gereden door een bromfietser. Deze bromfietser werd achtervolgd door een politiewagen die eveneens op het fietspad reed. De fietser voelde zich door de snel rijdende politiewagen in gevaar gebracht. In beginsel mag de politie bij het vervullen van haar functie in afwijking van verkeersregels over een fietspad rijden. De ombudsman is echter van oordeel dat gelet op de situatie ter plaatse een veel minder ingrijpende methode van achtervolgen/aanhouden voor de hand had gelegen. Het op deze wijze via het fietspad rijden vormde misbruik van bevoegdheid. Rapport 2008/021

Een vrouw klaagt erover dat haar vriend wegens een openstaand vonnis van negen dagen vervangende hechtenis in haar woning is gearresteerd door een arrestatieteam. Haar zontje van twee jaar heeft onder de grote impact van die inval geleden. De vriend is niet gewelddadig, maar staat er wel om bekend dat hij al vluchtend uit handen van de politie wil blijven. Dit machtsvertoon van het arrestatieteam was echter niet evenredig, omdat de aanhouding niet spoedeisend was. Andere mogelijkheden hadden beproefd kunnen worden. Rapport 2008/190

Een aantal inwoners van Heerhugowaard klaagde erover dat bezoekende consulenten van de afdeling sociale zaken in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) zonder toestemming te vragen kasten openden, voorwerpen aanraakten en naar privacygevoelige informatie vroegen. Het is aanneemelijk dat de consulenten zich op deze manier gedragen hebben. Deze manier van doen is in strijd met het huisrecht van de betrokkenen. Rapport 2008/090

Bureau Jeugdzorg had een meisje met ernstige gedragsproblemen onder toezicht. Op grond van een rechterlijke machtiging was het meisje in een justitiële jeugdinrichting geplaatst waar het steeds slechter met haar ging; ze werd depressiever en verwondde zichzelf. Bureau Jeugdzorg erkende haar problemen en drong er bij de justitiële jeugdinrichting op aan om haar over te plaatsen naar een accommodatie voor gesloten jeugdzorg waar geschikte behandeling kon plaatsvinden. De inrichting werkte daar niet aan mee omdat ze van mening was dat hun eigen zorg voldoende was. Zowel Bureau Jeugdzorg als de vader van het meisje zaten met de handen in het haar en schakelden ten einde raad de Nationale ombudsman in. Nadat de Nationale ombudsman contact had opgenomen met het Ministerie van Justitie werd het meisje bovenaan de wachtlijst geplaatst, waarna zij binnen een maand was overgeplaatst.

Een advocaat had een cliënt die zich in vreemdelingenbewaring in het detentiecentrum bevond. Omdat de advocaat bij de rechtbank heropening van de zaak wilde vragen had hij met spoed een document nodig dat in

bezit was van zijn cliënt. Het detentiecentrum stelde echter, ondanks dringende verzoeken van de advocaat, dat er geen sprake was van spoed en weigerde toestemming aan zijn cliënt te verlenen om het benodigde stuk te faxen. Ten slotte is de advocaat het document persoonlijk bij zijn cliënt gaan halen maar zijn reiskosten werden niet vergoed. Het document in kwestie was nodig voor een bewaringszaak. Hiervoor gelden korte en strenge termijnen en dus had de advocaat er alle belang bij om het document zo snel mogelijk naar de rechtbank te sturen. Omdat het detentiecentrum het spoedeisende belang niet erkende en toestemming weigerde om te faxen, is gehandeld in strijd met het fairplaybeginsel. Aanbevolen werd om de reiskosten van de advocaat te vergoeden. Rapport 2008/264.

### **2.3 Juridisch afhankelijk <-> autonoom, bureaucratisch, machtig, eenzijdig bepalend**

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

#### *Enkele voorbeelden*

Iemand koopt een auto die daarvóór via een leasemaatschappij door een ander gebruikt werd. Nadat het kenteken op zijn naam staat, ontvangt hij niettemin van de Belastingdienst geen rekeningen voor de motorrijtuigbelasting. Dat komt omdat de leasemaatschappij zich voor deze auto niet heeft laten uitschrijven als «verplichtingnemer». De Belastingdienst gaat, omdat de informatie niet bij de Belastingdienst voorhanden is, af op de gegevens van de Dienst Wegverkeer, ook al kloppen die niet. Pas nadat verzoeker op eigen initiatief aan de Belastingdienst heeft gevraagd waarom hij geen rekeningen krijgt, ontvangt hij deze, met terugwerkende kracht tot het moment van aankoop.

Een automobilist die betrokken was geraakt bij een ongeval medio 2006 kon de schadeafwikkeling door de verzekeringsmaatschappij maar niet rond krijgen, omdat hij de gegevens over de aanrijding – ook na aandringen – niet van de politie ontving. Een interventie leerde dat de politie de gegevens had doorgezonden naar het Openbaar Ministerie. Die hadden de zaak afgewikkeld zonder betrokkene daarvan op de hoogte te stellen. Inmiddels zijn de voor de verzekering belangrijke stukken doorgezonden.

Een automobilist werd wegens rijden onder invloed door de rechter veroordeeld tot een rijontzegging van vijftien maanden. De kennisgeving van rijontzegging was aan verzoeker persoonlijk uitgereikt, maar dat was niet goed vastgelegd. Om die reden was hij vermeld in het opsporings-

register en werd hij onder meer door de Koninklijke Marechaussee aangehouden op Schiphol. Hij heeft advocatenkosten moeten maken. Het Openbaar Ministerie heeft niet zorgvuldig gehandeld. Inmiddels heeft het OM de advocatenkosten vergoed. Rapport 2008/251

Verzoeker woont sinds 2003 in Nederland en heeft een Belgisch rijbewijs uit 1989. Bij een verkeerscontrole in 2006 hield de politie hem aan wegens rijden zonder geldig rijbewijs. De Nationale ombudsman vond de aanhouding niet behoorlijk, omdat uit het onderzoek was gebleken dat de politie slechts nog nader juridisch onderzoek had gedaan naar de vraag of verzoeker wel geverbaliseerd kon worden. Daarvoor was het meenemen van verzoeker niet nodig, terwijl op het moment van aanhouding alle voor (eventuele) verbalisering benodigde gegevens bekend waren. In verband met dit oordeel deed de Nationale ombudsman de aanbeveling aan de korpsbeheerder om de afwijzing van de schadeclaim te overwegen. Rapport 2008/121

Een automobilist maakt een overtreding terwijl hij de auto van zijn broer bestuurt. Hij betaalt de bekeuring en geeft aan het CJIB door dat hij de dader was en niet zijn broer. Het CJIB bericht echter dat nu de bekeuring betaald is niet meer vastgelegd kan worden dat de broer geen overtreding heeft begaan. Een interventie leidde ertoe dat uiteindelijk de overtreding niet meer op de naam van de broer ingeschreven staat.

Een automobilist werd beboet wegens een verkeersovertreding en betaalde de boete direct contant aan de politie die de boete uitschreef. Desondanks krijgt betrokkene van het CJIB steeds weer betalingsherinneringen waarover betrokkene vervolgens weer zonder resultaat belt met het CJIB. Een interventie leert dat de politie de betaling niet geregistreerd heeft. Het CJIB registreert de boete alsnog als «betaald».

Een redacteur van het KRO-programma Reporter vraagt via de WOB bij Justitie informatie over de speciaal beveiligde penitentiaire inrichting in Vugt. De behandelingsduur was te lang, maar omdat het om een ongespecificeerd verzoek ging met betrekking tot drieduizend stukken is dat niet onbehoorlijk. Wel is het niet voortvarend en daarmee in strijd met de vrijheid van nieuwsgaring dat het bezwaar ook met forse vertraging behandeld is. Rapport 2008/135

Een man die in Duitsland tot levenslange gevangenisstraf was veroordeeld was in het kader van tenuitvoerlegging in Nederland in 1999 veroordeeld tot twintig jaar. Bij de afwijzing van zijn inmiddels derde gratieverzoek handelde de minister van Justitie onzorgvuldig door gebruik te maken van selectieve citaten uit de verslaglegging van een psychologisch onderzoek. De minister gaf naar aanleiding van het rapport te kennen dat bij een nieuw gratieverzoek geen gebruik meer zal worden gemaakt van het selectief geciteerd rapport. Rapport 2008/076

Een vrouw deed meldingen over een volgens haar overbelaste vrachtwagen. Vanwege een communicatiestoornis tussen de politie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat werd niets met de melding gedaan. De vrouw voelde zich niet serieus genomen en twijfelde eraan of het wel zin heeft om een dergelijke melding te doen. Een interventie leidde ertoe dat de zaak alsnog wordt opgepakt en dat mevrouw daarover bericht krijgt.

Een vreemdeling dient bij de IND een aanvraag in voor verlenging van zijn verblijfsdocument. Hij wordt uitgenodigd voor een gesprek. Als hij daarover belt krijgt hij te horen dat hij niet hoeft te komen, dat de afspraak geannuleerd wordt en dat hij de beslissing kan afwachten. Vervolgens ontvangt hij een weigering met als reden dat hij niet op de afspraak is

verschenen. Vervolgens bleek dat hij alleen in bezwaar kon gaan, maar op dat bezwaar werd niet gereageerd. Een interventie leidde ertoe dat het verzoek alsnog in behandeling genomen wordt.

Een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling kreeg van de Vreemdelingenpolitie bericht dat hij op grond van de pardonregeling een verblijfsvergunning zou krijgen. Toen hij zich daarvoor bij de politie meldde, kreeg hij te horen dat het een vergissing was: hij komt niet in aanmerking voor een vergunning. De IND blijkt een fout te hebben gemaakt en onjuiste informatie in het systeem te hebben ingevoerd waardoor de vreemdelingenpolitie de onjuiste toezegging deed. Een interventie gaf duidelijkheid over de toedracht, maar leidde niet tot een vergunning.

Een beroepsvisser werd tegen zes uur in de ochtend gebeld door een inspecteur van de AID met vragen over een vangst van negen maanden daarvoor. De visser was verontwaardigd dat hij op dat tijdstip werd gebeld en dat de controle op deze manier plaatsvond, zodanig dat hij zijn logboek niet kon raadplegen. De AID-inspecteur had onder druk van zijn meerdere gewerkt omdat hij binnen een week de zaak moest afronden. Dit bleek de enige weg. Geen professioneel gedrag. Rapport 2008/294

Een bejaard echtpaar van 84 en 86 jaar heeft recht op een invalidenkaart van de gemeente Castricum. Bij de herhaalde verlenging kondigt de gemeente advisering door het CIZ aan. Het bezwaar tegen die herhaalde indicatiestelling door het CIZ werd niet ontvankelijk verklaard omdat daar niet afzonderlijk bezwaar tegen mogelijk is. Het is niet evenredig dat dit echtpaar gelet op de handicap en hun leeftijd steeds weer met een medisch onderzoek belast worden. De verlenging moet zonder nader onderzoek verleend worden. Rapport 2008/051

Een man werd in de nacht bij een taxistandplaats door de politie aangesproken op de mogelijke diefstal van fietsen. Hij ontkende dat hij er iets mee van doen had en dat hij op een taxi wachtte. Een politieambtenaar vroeg om zijn legitimatie en zou de man even later een klap in zijn gezicht gegeven hebben. De man gaat naar het politiebureau om aangifte te doen van mishandeling, maar de aangifte wordt niet opgenomen. Hij dient daarover een klacht in maar die wordt niet behandeld. Op deze manier mist de politie de kans om te leren van eventuele fouten en om eventueel corrigerend op te treden. Rapport 2008/204

Iemand die in 2000 als vluchteling was toegelaten in Nederland diende in 2003 een naturalisatieverzoek in. Omdat vermoed werd dat artikel 1 (F) van het Vluchtelingenverdrag op hem van toepassing was, werd zijn dossier in juli 2003 overgedragen aan de betreffende afdeling van de IND. Pas in 2006 werd de man geïnformeerd over de overdracht van zijn dossier. Daarna stuurde de IND wel tussenberichten over het verloop van de procedure maar geen nadere informatie over de mogelijke gevolgen van het naturalisatieverzoek of het verdere verloop daarvan. Het is begrijpelijk dat de beslissing op het naturalisatieverzoek is aangehouden totdat is beoordeeld of artikel 1 (F) van toepassing is. In dit geval duurt de vertraging echter al vijf jaar. Dergelijke zaken zijn erg lang een punt van zorg geweest omdat de behandeling veel te lang duurde. Inmiddels is het beter geregeld. De samenloop met andere procedures zorgt vooral voor problemen. Dat zal na de invoering van een elektronisch dossier mogelijk tot het verleden behoren. Rapport 2008/058

Iemand diende in april 2005 een aanvraag in voor een verblijfsvergunning op medische gronden. Hij vroeg de IND de zaak met spoed te behandelen. Vanwege het grote aantal zaken is de aanvraag in eerste instantie blijven

liggen. Vervolgens werd behandeling uitgesteld omdat wellicht de pardonregeling van toepassing zou zijn. Toen ten slotte de zaak werd opgepakt waren de geleverde gegevens verouderd en moesten daarom opnieuw worden aangeleverd. Pas in april 2008 werd een advies uitgebracht door het Bureau Medische Advisering. Al met al is er een overschrijding van de beslistermijn met ruim drie jaar en bovendien is de aanvrager, die in een moeilijke situatie verkeerde, ook niet geïnformeerd over de stand van zaken. Schending van het vereiste van voortvarendheid. Rapport 2008/158

Een echtpaar dient een klacht in over de wijze van behandeling door medewerkers van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling van een Bureau Jeugdzorg. In de reactie van Bureau Jeugdzorg op de daar ingediende klacht wordt geen aanbod gedaan om iets uit te leggen of te bespreken. Het advies van de klachtencommissie wordt klakkeloos gevolgd waarbij van een eigen toets of leermoment, dan wel mededogen, geen sprake is. Tijdens een bemiddelingsgesprek onder leiding van een medewerker van de Nationale ombudsman gaf de directeur van Bureau Jeugdzorg aan dat hij achteraf niet tevreden was over de wijze van klachtbehandeling waarin te weinig aandacht is geweest voor herstel van vertrouwen. De directeur probeerde het gevoel van verzoekers belaagd te kunnen worden door medewerkers van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling, weg te nemen.

Verzoekers klagen erover dat een medewerker van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps hen bij de intrekking van het toeristenvisum van verzoekster onjuist of onvolledig heeft voorgelicht. Op dit punt onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel, daar de lezingen tegenover elkaar staan. Tevens klagen zij erover dat het paspoort van verzoekster, dat in beslag werd genomen, pas vier maanden daarna is teruggegeven, terwijl verzoekster het paspoort nodig had om een verblijfsprocedure in België op te starten. De vreemdelingendienst heeft onvoldoende beseft dat verzoekster in België als echtgenote van een EU-burger aanspraak had op het EU-recht en daarmee te lang verzoeksters paspoort ingehouden. Gelet op dit oordeel ligt het vanuit het oogpunt van herstel van vertrouwen op de weg van de beheerder van het regionale politiekorps om met verzoekers tot een oplossing te komen over de advocatenkosten die gemaakt zijn om het paspoort terug te krijgen. Rapport 2008/319

## **2.4 Financieel afhankelijk <-> budgetten en begrotingen**

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

### *Enkele voorbeelden*

Van een tien jaar jongere vrouw die getrouwd is met een man die een aantal jaren in het buitenland heeft gewoond en daardoor een gekorte AOW-uitkering ontvangt, worden de heffingskortingen over de jaren 2002, 2003 en 2004 teruggevorderd. De Belastingdienst negeert verzoeken om deze onterechte terugvordering te staken. Het echtpaar belandt onder het bestaansminimum, omdat de gemeentelijke sociale dienst uitgaat van de onjuiste cijfers van de Belastingdienst en geen bijzondere bijstand verleent. Ook een latere correctie trekt het inkomensnadeel niet recht, omdat bijzondere bijstand niet met terugwerkende kracht betaald kan worden. Uiteindelijk betaalt de Belastingdienst € 3 000 uit coulance.

Een bijstandsmoeder heeft onder meer recht op een heffingskorting zorg- en kindertoeslag van de Belastingdienst. De Belastingdienst is van oordeel dat zij ten onrechte € 600 aan huursubsidie heeft ontvangen. Dit bedrag wordt onmiddellijk ingehouden door het niet uitbetalen van heffingskorting en de zorg- en kindertoeslag. Na een interventie is de Belastingdienst van oordeel dat de vrouw wel recht heeft op huurtoeslag. De zorg- en kindertoeslag wordt in december alsnog uitbetaald. Omdat de heffingskorting niet alsnog uitbetaald kan worden besluit de betrokken ambtenaar – omdat hij het geldgebrek van de vrouw daags voor 5 december schrijnend vindt – van zijn eigen rekening een voorschot op de rekening van de vrouw te storten.

Vanwege twee niet betaalde boetes van samen € 175 stelde het CJIB de auto van betrokkene buiten gebruik en liet die overbrengen naar Domeinen. Domeinen verkocht de auto voor € 5 250 en uit deze opbrengst werden de boetes van totaal € 175 voldaan en de resterende ruim € 4 000 van het bedrag werd in de rijkskas gestort. Dit terwijl er nog andere boetes openstonden, die uit de opbrengst voldaan hadden kunnen worden. Deze aanpak – per zaak – is niet redelijk. De andere boetes zijn overeenkomstig een aanbeveling van de ombudsman door het CJIB alsnog als voldaan beschouwd. Bovendien is de werkwijze van het CJIB aangepast, zodat voortaan alle openstaande boetes verrekend worden. Rapport 2008/060

Een pleegmoeder heeft een vergoeding aangevraagd vanwege het opnemen van een kind in haar gezin. De vergoeding wordt toegekend, maar niet over de eerste maanden. Bureau Jeugdzorg en de pleegzorginstelling wijzen naar elkaar voor de vergoeding van die eerste maanden. Een interventie van de ombudsman leidt ertoe dat Bureau Jeugdzorg erkent dat de pleegmoeder niet de dupe hoeft te worden van het verschil van mening tussen beide instellingen over wie moet betalen. Jeugdzorg betaalt vervolgens en gaat zelf in discussie met de andere instelling.

Een vrouw gebruikt voor haar belastingaangifte de jaaropgaaf van het UWV. Ze krijgt een naheffingsaanslag omdat het UWV te weinig loonheffing heeft ingehouden. Bij haar navraag bij het UWV krijgt ze een onduidelijke en onjuiste uitleg. Tijdens het onderzoek zegt de klachtambassadrice van het UWV een en ander te zullen corrigeren als de Belastingdienst instemt met aanpassing van de jaaropgaaf. Ook werd toegezegd dat verzoekster er niets bij zou inschieten. Het UWV kwam deze belofte niet na. Interventie door de ombudsman leidde ertoe dat het UWV het bedrag van de naheffingsaanslag direct op de rekening van de vrouw stortte. UWV en de Belastingdienst gaan het vervolgens onderling uitzoeken.

Een ondernemer heeft een gehandicapte werknemer in dienst die ziek wordt. Daarom ontvangt hij van het UWV een ziektebewijs. Die stopt echter om onduidelijke redenen. Navraag leidt tot niets: pas vijf maanden later krijgt de werkgever te horen dat de werknemer vijf maanden daarvoor hersteld is verklaard. De ondernemer klaagde erover dat hij geen afschrift van dat besluit had ontvangen. Het niet verzenden van deze beëindigingbeslissing is in strijd met het fairplaybeginsel, omdat de ondernemer afgehouden werd van de mogelijkheid er tegenin te gaan. Rapport 2008/114

Een man in de WW volgt een opleiding in het kader van een re-integratietraject. Hij ontvangt slechts een beperkte reisvergoeding en dat leidde voor hem tot financiële problemen. Hij stopt daarom de opleiding, maar hij krijgt een boete van het UWV opgelegd van 50% van zijn WW-uitkering. Eerder had de ombudsman – in navolging van de opvatting van het



UWV zelf – al geoordeeld dat in een dergelijk geval de volledige reiskosten vergoed moesten worden. Een interventie door de ombudsman leidt ertoe dat het UWV alsnog de reiskosten vergoedt en de opleiding vervolgd wordt.

Een vrouw bleek forse bedragen teveel aan WW en ziekgeld ontvangen te hebben van het UWV. Het UWV vordert deze bedragen terug. De brieven hierover zijn echter onduidelijk (bruto/netto?, WW of ziekgeld?, enz.) De correspondentie verliep slecht vooral ook omdat het UWV het verhuisbericht van de vrouw maandenlang consequent negeerde. Het UWV erkende de foute adresseringen, maar bleef bij de halfslachtige toelichting van de terugvordering. Een interventie door de ombudsman leidde tot een opheldering van de bedragen, tot excuses van het UWV en een schikkingsvoorstel voor de terugbetaling.

Een voormalig buurvrouw regelt de belangen van een Bulgaars gezin dat wegens illegaal verblijf uitgezet is. De IB-Groep heeft de deurwaarder ingeschakeld om het lesgeld voor de dochter te laten betalen, dit terwijl de dochter wegens uitzetting niet naar school kon zijn gegaan. De feiten blijken moeilijk vast te stellen en de buurvrouw beschikt niet over de juiste stukken omdat het gezin in Bulgarije verblijft. Ondertussen keerde het gezin voor legaal verblijf terug naar Nederland, dus het verhaal van het lesgeld blijft van belang. De IB-Groep laat tijdens het onderzoek het beleid rond buiteninvorderingstelling los en stopt de invordering.

Een moeder ontvangt in twee jaarlijkse termijnen een tegemoetkoming in de studiekosten voor haar drie schoolgaande zonen. Vlak voor de zomer stopt de volgend termijnbetaling, omdat de IB-Groep stelt dat er een schuld is: er is teveel betaald. Dit blijkt fout: de school heeft ten onrechte niet doorgegeven aan de IB-Groep dat een van de zoons zijn opleiding vervolgt. De school is in de zomer gesloten en daarom is er geen correctie mogelijk, met als gevolg geen betaling en geen vakantiereisje. Een interventie door de ombudsman leidt tot een prompte betaling en de IB-Groep zelf zal verhaal zoeken bij de school.

Een echtpaar met een Antilliaans pensioen van de SVB op Curaçao moet iedere drie maanden een «attestatie de vita» (bewijs van in leven zijn) overleggen. Lange tijd ontvangt de man dat bewijs van leven gratis, maar ingaande 2004 moet hij er telkens € 6,80 tot in 2008 € 7,80 voor betalen. De gemeente Alkmaar verlangt voor gratis verstrekking iedere keer een actueel verzoek van de SVB Curaçao wat op problemen stuit. De gemeente handelt niet correct door de afgifte van de levensverklaring zo moeilijk te maken. Rapport 2008/079

## **2.5 Gebrek aan deskundigheid <-> deskundig**

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

De burger is voor zijn deskundigheid vaak afhankelijk van de overheid zelf. Dit verschil in kennisniveau heeft tot gevolg dat in de dialoog over een bepaalde aangelegenheid onevenwichtigheid bestaat. De overheid heeft immers altijd gelijk en dat gelijk ter discussie stellen is buiten de orde. Dit heeft weer invloed op de kwaliteit van de communicatie. De burger krijgt dan «ik zal het u nog eens uitleggen» te horen, in plaats van dat wordt verkend waar het werkelijk om gaat. Veelal mist de burger ook een helder zicht op de procedure waarin hij terecht komt. Dit gemis aan controle

schept ongenoegen en brengt ongeduld teweeg. In veel zaken die bij de Nationale ombudsman worden aangebracht is de burger ongeduldig over het niet beantwoord zijn van een brief. In een groot deel van de gevallen is dat ongeduld terecht, omdat de overheid nu eenmaal structureel te traag blijkt te reageren. Soms echter heeft de burger er geen zicht op dat een verzonden brief, vanwege de vereiste deskundigheid, enige dagen en soms enige weken antwoordtijd nodig heeft.

#### *Enkele voorbeelden*

Een vrouw is met de bus op weg van Kleve naar Nijmegen als de Koninklijke Marechaussee de bus binnenkomt en vraagt om haar legitimatie. Zij vraagt waarvoor zij zich moet legitimeren (grenscontrole, strafbaar feit?). Ook vraagt zij de legitimatie van de betrokken marechaussee. Deze weigert zich te legitimeren en geeft ook geen toelichting voor haar verzoek om legitimatie. Er ontstaat een discussie en vervolgens wordt de vrouw uit de bus gehaald, terwijl ze inmiddels wel haar paspoort heeft afgegeven. Het was niet behoorlijk dat de marechaussee zichzelf niet legitimeerde en geen duidelijke uitleg gaf. Ook was het niet behoorlijk dat de vrouw uit de bus gehaald werd terwijl zij zich al gelegitimeerd had.  
Rapport 2008/149

Een Nederlander die twaalf jaar gevaren had als (assistent)cruisedirector werd geconfronteerd met een zeer langdurig en belastend onderzoek naar zijn inkomen en vermogen over die periode, terwijl er gereede twijfel was of hij wel belastingplichtig over deze jaren was. Hij had voor een Duitse reder gevaren. De behandeling die hem ten deel viel was niet evenredig en onzorgvuldig. Op een aantal punten was hij niet correct bejegend.  
Rapport 2008/80

Een oud-werknemer van Defensie heeft een geschil over de toepassing van een afbouwregeling op zijn rechtspositie. Ook na vele herinneringsbrieven krijgt hij geen reactie op zijn bezwaar. Defensie zegt na een interventie door de ombudsman toe alsnog te zullen reageren, maar doet dat niet. Een tweede interventie leidt alsnog tot een beslissing waarbij de afbouwregeling op hem van toepassing verklaard wordt, maar de betaling blijft uit. Reden waarom een derde interventie gestart is.

Een gedeeltelijk arbeidsongeschikte vrouw volgt een door het UWV goedgekeurd re-integratietraject dat gericht is op de start als zelfstandig ondernemster. In verband met ziekte beoordeelt een tweede arbeidsdeskundige van het UWV later de situatie van de vrouw nogmaals en oordeelt dat het re-integratietraject niet haalbaar is. Om die reden moet de vrouw arbeid in loondienst gaan zoeken. De vrouw had inmiddels wel al investeringen gedaan voor haar onderneming en een klantenkring opgebouwd. De vrouw mocht erop vertrouwen dat de stappen die zij zette de goedkeuring hadden van het UWV. Aan het UWV is in overweging gegeven om met de vrouw de ontstane schade te regelen.  
Rapport 2008/045

Een man zat deels in de WAO en werkte daarnaast. Hij werd ontslagen maar kon op een nulurencontract ander werk krijgen waarvoor hij echter erg hoge reiskosten moest maken. Hij neemt het werk aan. Toen hij ook daar ontslagen werd, bleek het aanvaarden van dit laatste werk – volgens de regels – uitzonderlijk onredelijk uit te werken: hij moest zelfs € 5 500 WAO terugbetalen. Zijn raadsman laat de zaak verlopen. De man zit ermee dat hij met al zijn positieve inzet om te werken alsnog als fraudeur is neergezet. Interventie leidt ertoe dat het UWV een mediation met hem start. Dit leidde tot een herberekening. Hij hoeft slechts € 1 500 terug te storten. Bovendien is expliciet uitgesproken dat hij geen fraude heeft gepleegd.

De SVB heeft in 2008 de Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming pensioenverevening uitgevoerd en rechthebbenden eenmalig € 4 500 uitgekeerd. Burgers die de betaling niet kregen bleven echter in het ongewisse over hun aanspraken. Interventies door de ombudsman leidden ertoe dat deze mensen alsnog van de SVB informatie kregen over de voorwaarden van de regeling. De SVB heeft hen actief benaderd. Bovendien nam de SVB bij afwijzing zo nodig een beslissing zodat de betrokkenen in bezwaar en beroep konden gaan.

De SVB voert de regeling Tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen 2000 uit (TOG-uitkering). Een moeder klaagde erover dat het servicecentrum PGB van de SVB haar er niet op heeft gewezen dat haar zoon in aanmerking komt voor een TOG-uitkering. Het onderzoek wees uit dat de SVB uit haar PGB-bestand kan afleiden welke kinderen tevens in aanmerking komen voor een TOG-uitkering. Daarom is het onjuist dat de SVB belanghebbenden niet actief informeert. De aanbeveling wordt gedaan om dat wel te doen. Rapport 2008/182

Een getrouwde man was via een Nederlandse werkgever van 1982 tot 1994 op Curaçao werkzaam. De werkgever had voor deze periode voor hem en zijn echtgenote AOW-premies afgedragen. Bij het vaststellen van de AOW-toeslag voor zijn echtgenote paste de SVB echter een korting toe die uiteindelijk ook zou doorwerken in de hoogte van het AOW-pensioen van de vrouw. De motivering van deze korting (gebaseerd op complexe regelgeving) schoot tekort, vooral waar het de ontwikkelingen rond vrouwen en hun pensioenopbouw betrof. Een interventie door de ombudsman leidde ertoe dat de SVB de zaak nogmaals beoordeelde en de korting ongedaan maakte.

Een vrouw stelt beroep in tegen de weigering van een vervoersvoorziening op grond van de WVG. Haar gemachtigde vraagt inzage in het dossier, maar de gemeente Wageningen reageert niet eens op dat verzoek. Om die reden trekt de vrouw haar beroep in omdat ze de proceskansen niet kan beoordelen en de hoogte van de griffierechten een rol spelen. De weigering om inzage te geven is in strijd met het fairplay-beginsel. Rapport 2008/124

Een uitgezette asielzoeker uit Kosovo klaagde dat het COA hem niet had geïnformeerd over de mogelijkheid zijn eigendommen uit het opvangcentrum terug te krijgen, dat hij geen antwoord kreeg op zijn brieven hierover en dat zijn klacht over deze gang van zaken niet in behandeling is genomen. Op al deze punten handelde het COA niet behoorlijk. Aanbevolen werd om met de gemachtigde in overleg te treden over een redelijke afhandeling van het verzoek om vergoeding van schade voor het niet teruggeven van verzoekers eigendommen. Rapport 2008/140

Een inwoner van Lelystad klaagde over het niet vinden van een oplossing voor het probleem met blauwalgen in het meer het Bovenwater. Het onderzoek richt zich niet op het al dan niet vinden van een oplossing, maar wel op de informatie die de vrouw kreeg. En die schoot tekort. Rapport 2008/184

## **2.6 Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid <-> zakelijke, onpersoonlijke betrokkenheid vanuit wet- en regelgeving**

Bepaalde kwesties kunnen burgers direct en persoonlijk raken. Daarom kunnen burgers ook eerder emotioneel dan zakelijk betrokken zijn bij een bepaalde aangelegenheid. Hiermee hangt samen dat vanuit de burger gezien een bepaalde kwestie een conflict oplevert, terwijl van de kant van

de overheid dat zo niet gezien wordt (de wet wordt gewoon toegepast). Deze situatie leidt soms tot forse escalatie van een conflict. Deze escalatie vormt op zich weer een bron van juridisering, omdat de burger bij gebrek aan communicatie een klacht indient of in bezwaar en beroep gaat. De bestuursrechtelijke procedures worden een deel van de strijd die de burger tegen de overheid gaat voeren.

#### *Enkele voorbeelden*

Een vrouw kwam in het kader van een Ziektewetuitkering tijdens het spreekuur van de verzekeringsarts met die arts in aanvaring, omdat zij vond dat de arts zich intimiderend opstelde. Zij diende een klacht in, maar het UWV onthield zich van een oordeel: beide verhalen stonden tegenover elkaar. Het onderzoek leidt tot een hoorzitting bij de ombudsman. De verhalen blijken nog steeds uiteen te lopen. Duidelijk is in elk geval dat er een heftige escalatie is geweest, die de verzekeringsarts niet professioneel heeft aangepakt. Het UWV heeft in de klachtprocedure onvoldoende gedaan om de waarheid boven tafel te krijgen: daarvoor is een hoorzitting verhelderend. Rapport 2008/272

Op Schiphol komt de marechaussee bij een ruzie tussen twee mannen tussenbeide. Een van de ruziënde mannen, een Afrikaanse Nederlander, wordt zonder aanwijsbare reden anders behandeld dan de ander. Hij moet zich legitimeren en het legitimatiebewijs wordt in beslag genomen. Als hij zijn legitimatie terugvraagt ontstaat een dreigende situatie waarbij de man hardhandig wordt gearresteerd en zeventien uur vastgezet. De man wordt niet vervolgd en daarom ook niet veroordeeld. De marechaussee heeft zich schuldig gemaakt aan machtsmisbruik en heeft de schijn van discriminatie gewekt. Rapport 2008/171

De politie valt met geweld 's ochtends vroeg de woning van een gezin binnen omdat de politie op zoek is naar hun zoon. De ouders zouden niet op de bel gereageerd hebben. De zoon woont niet meer thuis en staat er ook niet ingeschreven. De politie reageert niet op verzoeken om schadevergoeding. Na een interventie reageert de politie alsnog. Omdat het echtpaar zelf geen verdachte is, wordt alsnog uit coulance schadevergoeding toegekend voor de deur en advocatenkosten. Dit terwijl een schadevergoeding eigenlijk door het Openbaar Ministerie als opdrachtgever van de inval betaald had moeten worden.

De eigenaar van een oldtimer waarvan het type stamt uit 1959 ontdekt dat de RDW een onjuist typebenaming en bouwjaar voor zijn auto hanteert, die ook onjuist op zijn kentekenbewijs staat vermeld. Hij vraagt om aanpassing, maar de RDW wijst dat af en het bezwaar wordt ongegrond verklaard. Betrokkene wijst de RDW op de onjuiste standaard ongegrondverklaring en de RDW vat dat op als een klacht, maar bericht niet verplicht te zijn die te behandelen en doet dat dus ook niet. Een interventie door de ombudsman leidt tot de vraag of partijen niet gewoon met elkaar kunnen overleggen. De RDW geeft toe dat de beslissing op bezwaar niet in stand kan blijven en is in overleg met betrokkene getreden over de feiten.

De politie voert in een kleine plaats in Friesland een onderzoek uit in een woning wegens de verdenking van het hebben van een hennepkwekerij. Die wordt niet aangetroffen. De man wil graag dat de politie aan de burens en aan de woningbouwvereniging laat weten dat er geen hennepkwekerij was, maar krijgt geen gehoor bij de politie. Na een interventie zegt de politie toe dat de buurtagent de burens en de huisbaas zal informeren dat er geen hennepkwekerij is aangetroffen.

## 2.7 Opmerkelijke zaken

Niet alle zaken zijn in te delen volgens het thema burger-overheid zoals hiervoor uitgewerkt. In het afgelopen jaar is er een aantal zaken die er dusdanig uit sprongen, dat deze hier buiten die indeling om besproken wordt.

Een ouder echtpaar bewoont een bungalow, maar willen die vanwege hun leeftijd verkopen. Dat lukt echter niet omdat Rijkswaterstaat al 25 jaar een snelweg zo gepland heeft dat de bungalow voor de aanleg afgebroken zal moeten worden. Maar de aanleg van de snelweg vordert niet. Rijkswaterstaat heeft lang geleden toegezegd het huis te zullen kopen, doch daar is niets van gekomen. Een interventie door de ombudsman leidt ertoe dat Rijkswaterstaat alsnog besluit om het huis te kopen.

De vrouw van een gedetineerde had voor hem een gratieverzoek ingediend. Het kostte het Ministerie van Justitie 33 maanden om op het gratieverzoek te beslissen en tijdens de gratieprocedure gaf Justitie driemaal verschillende data waarop de gedetineerde in vrijheid zou worden gesteld. In deze zaak was er een aaneenschakeling van misverstanden, waardoor ook het gerechtshof bij de advisering over de gratie op het verkeerde been is gezet. De ombudsman is van oordeel dat Justitie niet nauwkeurig en ook niet voortvarend gehandeld heeft.

Bij een kaartjescontrole in de trein nam de hoofdconductrice, tevens buitengewoon opsporingsambtenaar, van de NS een OV-studentenkaart in omdat die ernstig beschadigd was: het plastic omhulsel was aan beide kanten open. Het innemen van de OV-kaart was terecht. Vervolgens schreef de conductrice een uitstel van betaling uit wegens het niet hebben van een geldig kaartje. Dat was op zich juist, maar de conductrice liet na om een ontvangstbevestiging uit te schrijven. NS moet zijn procedure op dit punt aanpassen. Rapport 2008/257

Kerosineopslag en transport door Defensie had ertoe geleid dat de grond van een landgoedeigenaar verontreinigd was. Er moesten voor sanering afspraken worden gemaakt, maar daar kwam geen voortgang in. Via een bemiddeling werden afspraken gemaakt en de ombudsman zou als procesbewaker optreden. De afwikkeling kwam wegens onenigheid weer stil te liggen. Bij een tweede bemiddeling zijn afspraken gemaakt op basis waarvan de zaak op korte termijn kon worden afgesloten.

Een vrouw in de WAO behoudt na een herkeuring haar volledige uitkering. Zij is het echter niet eens met de opgestelde beoordeling (die eventueel later nadelig kan uitpakken). Het UWV neemt haar bezwaar niet in behandeling omdat zij een volledige uitkering ontvangt. Als zij een klacht indient, krijgt ze te horen dat medische bezwaren niet in de klachtprocedure thuishoren en eventueel zou ze gebruik kunnen maken van het inzage- en correctierecht. Dit heen en weer sturen en het niet behandelen van de zaak is in strijd met het fairplaybeginsel. Aanbevolen wordt het bezwaar alsnog te behandelen. Het UWV doet dit. Na publicatie van het rapport blijken meer mensen met dit probleem te zitten. Rapport 2008/217

Een gedetineerde die een ingrijpende tandheelkundige behandeling moet ondergaan, verzoekt om dat onder narcose te mogen doen. De DJI weigert dat. Een interventie leidt ertoe dat DJI uiteindelijk instemt met behandeling onder narcose. De behandeling laat wel op zich wachten en op het moment dat de man opgehaald wordt voor de behandeling in het ziekenhuis, waar de OK klaar staat, heeft hij iemand op bezoek en weigert hij om die reden om mee te gaan. Deze opstelling is ongepast. Daarom besluit de ombudsman verdere klachten niet te behandelen.

Een studente vertrouwde er op grond van informatie van de rechten-faculteit van de Universiteit Maastricht op dat zij een master in deeltijd kon volgen tegen deeltijdtarief en schreef zich in. Zij moest echter de voltijdse vergoeding betalen. Onderzoek leidde tot een rapport waarin de schending van haar vertrouwen werd erkend en werd aanbevolen om alsnog de studente tegen het deeltijdtarief toe te laten. De decaan weigerde de aanbeveling na te komen, omdat dit in strijd met de wet zou zijn. Een interventie door de ombudsman leidde ertoe dat, na via de ombudsman verkregen informatie van OC&W, de decaan alsnog gevolg gaf aan de aanbeveling. Rapport 2008/002

Een exploitant van een benzinestation in het centrum van Diemen kreeg van het college van burgemeester en wethouders het verzoek om mee te werken aan de verplaatsing van zijn bedrijf. De exploitant werkte mee. Hij had echter ook een belang: uitbreiding van zijn benzinestation met LPG. Het college van burgemeester en wethouders heeft enerzijds geprofiteerd van de welwillende opstelling van verzoeker bij de verplaatsing van zijn bedrijf, doch heeft anderzijds zijn belangen verwaarloosd door de besluitvorming over LPG te laten verslonzen. Gelet op zijn constructieve opstelling had verzoeker beter verdiend. Rapport 2008/028

Omwonenden verenigd in een actiecomité hebben bezwaren tegen de plannen van de gemeente Amstelveen om een golfbaan in te richten. De gemeente volgt bij de participatie het stappenplan dat veel gemeenten gebruiken. Dit stappenplan geeft gemakkelijk aanleiding tot conflicten, omdat burgers zich niet serieus genomen voelen. Deze zaak is aan de orde gekomen in het VPRO-programma Landroof en in dat kader heeft de ombudsman met de leden van het actiecomité gesproken. Inmiddels is de ombudsman een grootschalig onderzoek naar inspraak op gemeentelijk niveau gestart.

Aanwonenden van een doorgaande weg hebben overlast van een verhoogd kruispunt dat als snelheidsremmer functioneert. Het verkeer rijdt echter veelal harder dan de toegestane 30 km/uur. Daardoor ontstaat trillings- en geluidsoverlast. De weigering van de gemeente Bergen om aanvullende maatregelen te nemen is niet goed gemotiveerd. Aanbevolen wordt om een nader onderzoek te doen naar de mate van hinder en eventuele schade aan de woning, en zo nodig maatregelen te treffen. Rapport 2008/064

De gemeente Maasgouw heeft zich gedurende tien jaar ingezet voor de legalisatie van de uitbreiding van het Katholiek Sociaal Cultureel Centrum aan de Hoofdstraat te Maasbracht tot feestzaal. Aanwonenden worden geconfronteerd met bebouwing tot op de grens van hun tuin. Deze aanwonenden winnen alle procedures bij de rechter en na tien jaar is de feestzaal nog steeds illegaal gebouwd. B&W weigeren ten onrechte uitvoering te geven aan rechterlijke uitspraken. Aanbevolen wordt om met de aanwonenden in overleg te treden over een redelijke compensatie. Rapport 2008/083

Het hoogheemraadschap Delfland weigerde een verzoek om kwijtschelding ingezetenenomslag en/of verontreinigingsheffing omdat dit te laat was ingediend, namelijk na de laatste vervaldag van de aanslag. Het stellen van deze termijn is niet redelijk en bij vergelijkbare belastingen ook niet gebruikelijk. Dit rapport leidde tot een aanpassing van de termijn voor kwijtschelding bij gemeenten en waterschappen. Rapport 2008/113

Een inwoner van de gemeente Oost-Gelre won een procedure voor de bestuursrechter over de weigering van een bouwvergunning en de rechter droeg de gemeente op binnen twaalf weken opnieuw te beslissen. De



gemeente beslist niet binnen die twaalf weken, sterker nog, de uitspraak is van 18 oktober 2007 en uiteindelijk is het nieuwe besluit tijdens het onderzoek van de ombudsman op 18 juli 2008 aan verzoeker verzonden. Het zo traag uitvoeren van een rechterlijke uitspraak is in strijd met de rechtszekerheid. Rapport 2008/233

Een dochter woont tijdelijk weer in bij haar vader. Zij heeft schulden en een deurwaarder zoekt verhaal. Daarom legt hij beslag op goederen, maar voor een belangrijk deel zijn dat goederen van de vader. De deurwaarder mag overeenkomstig de wet op een bepaald adres goederen in beslag nemen. Het is echter niet redelijk dat de deurwaarder bij zijn beslaglegging geen rekening heeft gehouden met de eigendommen van de vader die zoveel als mogelijk buiten dit beslag gehouden hadden moeten worden, en dat hij van de vader verlangt dat hij een procedure bij de rechtbank voert om aan te tonen dat de meeste inboedelgoederen van hem zijn. Rapport 2008/265

De Raad voor de Kinderbescherming stelde een onderzoek in naar de mogelijkheid van een omgangsregeling tussen de minderjarige X en haar vader. Over de wijze waarop dit raadsonderzoek was verricht, diende verzoekster een aantal klachten in. De klachtencommissie stelde een onderzoek naar deze klachten in maar wilde daarbij niet luisteren naar de opname die verzoekster van een gesprek met de raadsonderzoeker had gemaakt omdat de raadsonderzoeker niet van die opname wist en daarmee dus ook niet had ingestemd.

De Nationale ombudsman gaf aan dat de klachtencommissie het gebruik van de bandopname niet zonder meer had mogen afwijzen. Zij had moeten beoordelen of kennisname van de opnamen van belang was om tot een zorgvuldige klachtbehandeling te kunnen komen. In dit geval had de afweging moeten worden gemaakt of kennisname van de opname nodig was om over de klacht over de bejegening door de raadsonderzoeker te kunnen beoordelen, waarbij rekening gehouden had moeten worden met zowel de positie van verzoekster als de raadsonderzoeker. Dit is echter niet gebeurd. Dit is in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. Rapport 2008/092

Klachtbehandeling dient er onder meer toe dat geschonden vertrouwen wordt hersteld. De grief van verzoekers was dat ze zich niet gehoord en niet serieus genomen voelden door de onderzoekers van de Raad voor de Kinderbescherming. De klachtencommissie van de raad had ernstige kritiek op de wijze waarop het onderzoek was verricht en concludeerde dat het onderzoek zorgvuldiger had moeten geschieden. De directeur vond het echter niet nodig om naar aanleiding van deze conclusie verdere maatregelen te nemen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman leidde de ernst van de verwijten van de klachtencommissie er echter toe dat niet zonder meer en reeds op voorhand viel uit te sluiten dat de uitkomst van het onderzoek een andere was geweest indien de raads-onderzoeker wel voor een juiste opzet en invulling van het onderzoek had gekozen. De regiodirecteur had dan ook niet kunnen concluderen dat het niet nodig was naar aanleiding van het oordeel van de klachtencommissie geen (verdere) maatregelen te nemen. De beslissing van de klachtencommissie had juist aanleiding moeten zijn om hiervan te leren en te proberen herhaling hiervan in de toekomst te voorkomen. Rapport 2008/055

### 3. WERK IN CIJFERS

Hoeveel klachten heeft het bureau Nationale ombudsman in 2008 ontvangen? Hoe heeft het bureau deze klachten behandeld en waar heeft dit toe geleid?

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

#### 3.1 Omvang klachten

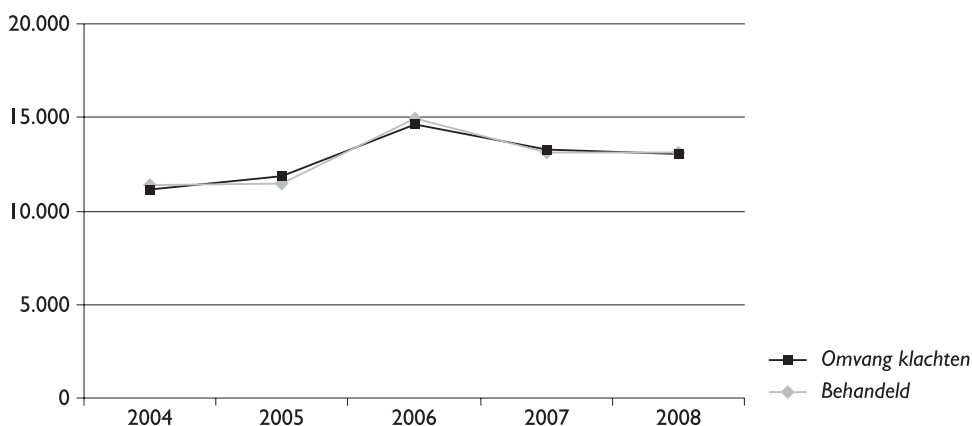
Mensen richten zich schriftelijk (met een brief of via de website) of mondeling tot de Nationale ombudsman.

Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in 2008 ontving was nagenoeg gelijk aan het aantal klachten in 2007. Het aandeel digitaal aangeleverde klachten neemt verder toe: van 25% in 2004, via 27% in 2005, 35% in 2006, 40% in 2007 naar 45% in 2008.

**Tabel 5 Omvang klachten 2004-2008**

Klachten	2004	2005	2006	2007	2008
Ontvangen digitaal	2.836	3.257	5.166	5.340	5.828
Ontvangen per post	8.319	8.595	9.491	7.902	7.245
Totaal ontvangen	11.156	11.852	14.607	13.242	13.073
Behandeld	11.347	11.451	14.910	13.096	13.102
Werkvoorraad per 31/12	1.602	2.006	1.704	1.850	1.831

**Figuur 1 Omvang klachten 2004-2008**



Opvallend is de piek in 2006: de tijd van grote stelselwijzigingen op het terrein van de Toeslagen en de zorg. De daling die daarna aanzet, kan een indicatie zijn dat de grootste uitvoeringsproblemen overwonnen zijn. In de praktijk blijkt dat een aantal overheidsinstanties hun klachtbehandeling beter aanpakt en dat de dienstverlening aan de burger is verbeterd.

De Nationale ombudsman behandelt alleen klachten over de overheid; mensen met klachten die geen betrekking hebben op de overheid worden doorverwezen naar de geëigende instantie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij consumentenklachten.

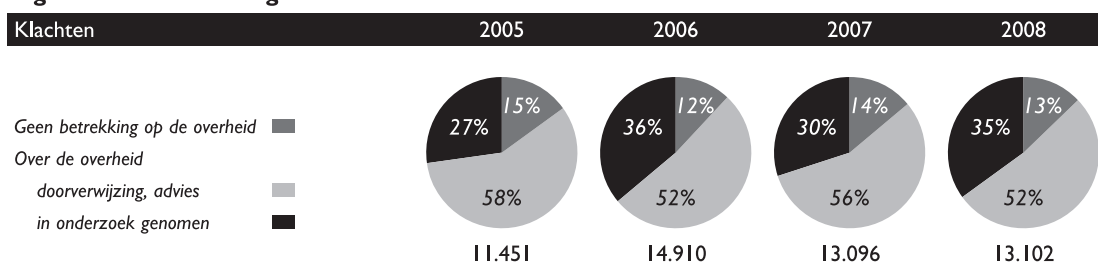
Bij klachten over de overheid wordt bekeken hoe deze klachten het beste behandeld kunnen worden gegeven de bevoegdheden van de Nationale

ombudsman. Sommige klachten over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet voldaan is aan bepaalde vereisten. Zo neemt hij geen klachten in onderzoek als de klacht betrekking heeft op een beslissing van een overheidsinstantie waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Ook neemt de ombudsman geen klachten in onderzoek die betrekking hebben op een uitspraak van een rechter, op het (regerings)-beleid of op een gemeente die voor de externe klachtbehandeling niet bij de Nationale ombudsman is aangesloten. In al die gevallen wijst de ombudsman de burger de juiste weg met een doorverwijzing, een adequate toelichting of het geven van informatie. Klachten die betrekking hebben op de uitvoering van overheidstaken neemt de Nationale ombudsman in onderzoek.<sup>48</sup>

**Tabel 6 Behandeling van klachten 2005-2008**

Klachten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Geen betrekking op de overheid	1.678	15	1.717	12	1.849	14	1.701	13
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	6.640	58	7.792	52	7.370	56	6.787	52
in onderzoek genomen	3.133	27	5.401	36	3.877	30	4.614	35
Totaal	11.451	100	14.910	100	13.096	100	13.102	100

**Figuur 2 Behandeling van klachten 2005-2008**



Uit tabel 6 valt af te lezen dat een vrij stabiel percentage van het totaal aan ontvangen klachten geen betrekking heeft op de overheid (13% in 2008). In vergelijking met 2007 is in 2008 een relatief groter percentage klachten over de overheid in onderzoek genomen (35% in 2008 tegenover 30% in 2007). Dit valt te verklaren uit het feit dat de herkansingsprocedure in 2008 is afgeschaft (zie hierna onder Klachtbehandeling).

<sup>48</sup> Zie de Wet Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht voor de meest volledige omschrijving van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

In tabel 7 zijn de klachten over de overheid uitgesplitst naar de diverse beleidsterreinen.

**Tabel 7 Ontvangen klachten over de overheid 2005-2008**

Ontvangen klachten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Ministeries<sup>1)</sup></b>								
Algemene Zaken	23	0,2	9	0,1	10	0,1	14	0,1
Buitenlandse Zaken	380	3,7	355	2,7	219	2,0	175	1,6
Justitie	875	8,6	819	6,3	978	8,8	1.230	11,0
Vreemdelingenzaken en Integratie <sup>2)</sup>	1.149	13,9	987	7,6	439	4,0	-	-
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	49	0,5	73	0,6	83	0,7	87	0,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	317	3,1	270	2,1	364	3,3	392	3,5
Financiën	1.332	13,0	3.331	25,6	3.439	31,0	2.778	24,9
Defensie	55	0,5	74	0,6	71	0,6	73	0,7
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	717	7,0	572	4,4	229	2,0	101	0,9
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	-	-	-	-	2	≈0
Verkeer en Waterstaat	185	1,8	325	2,5	324	2,9	395	3,5
Economische Zaken	32	0,3	39	0,3	35	0,3	39	0,3
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	46	0,5	45	0,3	43	0,4	56	0,5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2.129	20,8	2.717	20,9	1.728	15,6	1.238	11,1
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	410	4,0	773	6,0	472	4,3	1.757	15,8
Jeugd en Gezin	-	-	-	-	1	0,1	9	0,1
Ontwikkelingssamenwerking	2	0,1	1	0,1	-	-	-	-
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>	<b>6</b>	<b>0,1</b>	<b>5</b>	<b>0,1</b>	<b>9</b>	<b>0,1</b>	<b>4</b>	<b>≈0</b>
<b>Politie</b>	<b>930</b>	<b>9,1</b>	<b>974</b>	<b>7,5</b>	<b>918</b>	<b>8,3</b>	<b>956</b>	<b>8,6</b>
<b>Decentrale overheden</b>								
Burgemeesters	7	0,1	6	0,1	3	0,1	3	≈0
Waterschappen	141	1,4	162	1,2	140	1,3	120	1,1
Gemeenten	1.093	10,7	1.324	10,2	1.431	12,9	1.570	14,1
Provincies	49	0,5	43	0,3	59	0,5	63	0,6
Gemeenschappelijke regelingen	9	0,1	64	0,5	76	0,7	89	0,8
<b>Totaal</b>	<b>10.206</b>	<b>100</b>	<b>12.968</b>	<b>100</b>	<b>11.071</b>	<b>100</b>	<b>11.151</b>	<b>100</b>

<sup>1)</sup>Inclusief zelfstandige bestuursorganen. Zie de Wet Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht voor de meest volledige omschrijving van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

<sup>2)</sup>Sinds 22 februari 2007 is er in het kabinet Balkenende IV geen minister meer met deze portefeuille; het gros van de klachten dat bij Vreemdelingenzaken en Integratie werd geboekt, valt nu onder Justitie.

In tabel 7 zijn de ontwikkelingen die beschreven zijn in het hoofdstuk «Ons beeld van overheidsinstanties» ruwweg terug te vinden: de afname van het aantal klachten over de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Centrale Organisatie Werk en Inkomen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen en de toename van het aantal klachten over het Centraal Administratiekantoor en de Dienst Wegverkeer.

### 3.2 Frontoffice

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

Vaak gaat het om mensen die de weg niet meer weten in overheidsland of met consumentenvragen zitten. De primaire functie van het frontoffice is mensen informeren over de mogelijkheden voor de oplossing van hun probleem en hen deskundig verwijzen. Om te zorgen dat mensen naar het goede adres worden doorverwezen, onderhouden medewerkers van het frontoffice nauw contact met uiteenlopende instanties, zoals het Juridisch Loket. Contacten met het frontoffice kunnen leiden tot een op schrift gestelde klacht.

**Tabel 8** Omvang contacten frontoffice

Contacten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Telefonisch	24.652		26.730		24.271		20.621	
Bezoek	120		132		83		71	
Totaal, waarvan	24.772		26.862		24.354		20.692	
over de overheid		58		65		63		62
niet over de overheid		42		35		37		38

De meeste vragen over de overheid hadden betrekking op het dienstbetoon van overheidsinstanties (4 929), gevolgd door klachten over inhoudelijke beslissingen (2 979) en over de behandelingsduur van ingediende klachten bij overheidsinstanties (1 215).

De meest in het oog springende klachten van 2008 gingen over het CAK, de kredietcrisis en het elektronisch patiëntendossier (EPD).

In het kader van de kredietcrisis belden mensen die hun geld bij de IJslandse bank IceSave hadden weggezet met klachten over de bereikbaarheid van en informatieverstrekking door De Nederlandse Bank (DNB). DNB speelde hier snel en adequaat op in. Op de website van de Nationale ombudsman werd informatie opgenomen waar mensen met hun vragen terecht konden. Daarnaast werd bij de Nationale ombudsman aandacht gevraagd voor de wijze waarop de Autoriteit Financiële Markten en DNB uitvoering gaven aan hun toezichhoudende taken. De Nationale ombudsman heeft contact opgenomen met DNB over de wijze waarop zij uitvoering geeft aan de depositoregeling (IceSave) en hoe werd geanticipeerd op te verwachten klachten. Daarbij is ook de rol van de ombudsman als tweedelijnsklachtbehandelaar besproken en zijn beperkte bevoegdheid ten aanzien van DNB.

Bij het EPD speelde het volgende. Op 1 november 2008 stuurde de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan alle Nederlandse huishoudens een brief met informatie over het EPD. Deze brief riep bij veel mensen vragen op en leidde tot veel klachten bij de Nationale ombudsman. Mensen klaagden er bijvoorbeeld over dat zij de brief niet hadden ontvangen of vonden de brief onduidelijk. Ook vroegen zij zich af waarom ze maar tot 15 december 2008 de tijd kregen om bezwaar te maken tegen het aanmaken van een dossier. Verder hadden zij er moeite mee dat het maken van bezwaar tegen het aanmaken van een dossier voor kinderen jonger dan zestien jaar geld kostte, omdat een uittreksel uit het geboorteregister moest worden overgelegd. Ook vonden mensen het

onterecht dat het informatienummer € 0,10 per minuut kostte. De Nationale ombudsman beschouwde de klachten als een belangrijk signaal en legde deze voor aan het departement. Ook liet hij de minister weten dat het de ombudsman zorgen baarde dat de brief ongeadresseerd was. Hierdoor bestaat de kans dat niet iedereen van de brief kennis had genomen én dat mensen verkeerde keuzes zouden maken omdat ze de brief niet goed hadden begrepen. Een aantal problemen kon snel worden opgelost: er kwam een vergoeding voor de door gemeenten in rekening gebrachte kosten en de kosten voor het informatienummer werden teruggebracht tot € 0,01 per minuut.

Bij de vragen die geen betrekking hadden op de overheid ging het om klachten over banken, verzekeraars en pensioenfondsen (1 603), klachten over telecomaانبieders (813), klachten over openbare nutsbedrijven (489), klachten over zorgverleners (452) en woningcorporaties (368).

### **3.3 Werkwijze**

Om te achterhalen waar het iemand werkelijk om te doen is, wordt de indiener van de klacht allereerst telefonisch of in een persoonlijk gesprek gevraagd om zijn klacht toe te lichten.

Vervolgens wordt afhankelijk van de aard van de klacht een aanpak gekozen die naar verwachting het meest effectief is.

1. **Oplossing door interventie.** Door contact op te nemen met de overheidsinstantie wordt actief geprobeerd het (vaak spoedeisende, financiële) probleem van de indiener van de klacht te verhelpen. Deze succesvolle, prospectieve aanpak is effectief als een tekortkoming kan worden hersteld of als een klacht in feite het uitblijven van actie betreft. Vaak weten medewerkers van het bureau Nationale ombudsman te bereiken dat een proces wordt vlotgetrokken. Bijvoorbeeld als na een lange radiostilte een brief toch wordt beantwoord, als mensen adequaat worden geïnformeerd over de voortgang of als een nabetaling op korte termijn kan plaatsvinden. Goede contacten tussen medewerkers van het bureau Nationale ombudsman en de vaste contactpersonen bij overheidsinstanties zijn een belangrijke factor voor het succes van de interventieaanpak. Meestal verlenen deze contactpersonen actieve medewerking aan de interventies.
2. **Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel.** Bij deze aanpak wordt een onderzoek ingesteld naar een gedraging van een overheidsinstantie dat uitmondt in een op schrift gesteld behoorlijkheidsoordeel. Deze retrospectieve werkwijze is waardevol als een oordeel gewenst is en is van groot belang als basis voor jurisprudentie en ombudsprudentie.
3. **Tussentijds beëindigd/opgelost.** Er zijn ook zaken waarbij een onderzoek tussentijds wordt beëindigd. De redenen hiervan zijn gevarieerd: de indiener van een klacht geeft uitdrukkelijk aan geen prijs meer te stellen op verder onderzoek, de indiener van een klacht laat na herhaalde pogingen niets meer van zich horen, tijdens het onderzoek blijkt de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd of de klacht blijkt ongegrond.
4. **Terug naar overheidsinstantie.** In 2002 is de aanpak van de herkansing ingevoerd om overheidsinstanties klachten beter te laten herkennen. Mensen hadden hierbij wel een klacht bij de overheidsinstantie ingediend, maar de klacht was niet door de overheidsinstantie als zodanig herkend en behandeld. In die gevallen verzocht de Nationale ombudsman de overheidsinstantie de klacht alsnog zelf te behandelen. Aangezien overheidsinstanties aantoonbaar vooruitgang hebben geboekt met het herkennen van klachten is deze herkansingsprocedure per 2008 gestopt.

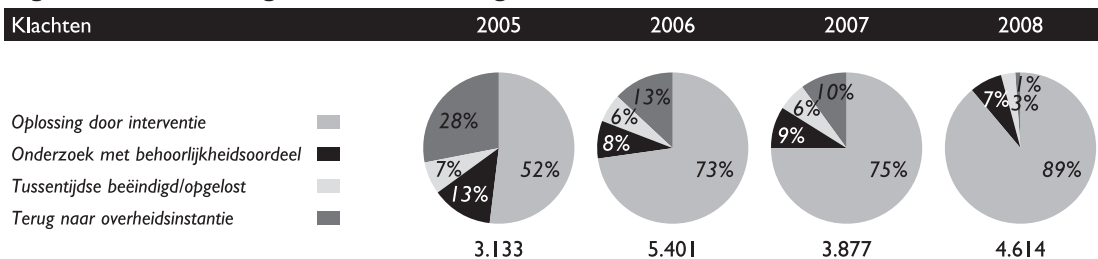


**Tabel 9 Behandeling van in onderzoek genomen klachten 2005-2008**

Klachten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Oplossing door interventie	1.638	52	3952	73	2.899	75	4.120	89
Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel	421	13	401	8	339	9	324	7
Tussentijdse beëindigd/opgelost	213	7	329	6	240	6	134	3
Terug naar overheidsinstantie	861	28	719	13	399	10	36	1
Totaal	3.133	100	5.401	100	3.877	100	4.614	100

N.B. In 2005 zijn 417 rapporten uitgebracht die betrekking hadden op 421 klachten.  
 In 2006 zijn 400 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 401 klachten.  
 In 2007 zijn 334 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 339 klachten.  
 In 2008 zijn 322 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 324 klachten.

**Figuur 3 Behandeling van in onderzoek genomen klachten 2005-2008**



Uit tabel 9 valt op te maken dat de interventiemethode het meest toegepaste instrument is; de inzet ervan is in de afgelopen jaren sterk gestegen. Zoals de verwachting was, is het aantal klachten dat teruggestuurd is naar de overheidsinstantie sterk gereduceerd.

Los van deze indeling naar aanpak is het mogelijk dat een bemiddelingsgesprek onderdeel uitmaakt van de klachtbehandeling. De inschatting is hierbij dat een gesprek tussen de indiener van de klacht en de overheidsinstelling onder leiding van een gespreksbegeleider van de Nationale ombudsman bijdraagt aan het verhelpen van de verstoring in de onderlinge relatie waardoor het weer mogelijk kan worden om het daadwerkelijke probleem op te lossen. Dit kan het geval zijn als de indiener van de klacht een probleem heeft met een overheidsinstelling dat niet oplosbaar is omdat de persoon in conflict is geraakt met die overheidsinstelling.

In 2008 zijn 34 bemiddelingsgesprekken gevoerd. Tot nog toe beschikte het bureau Nationale ombudsman over een beperkt aantal gespreksbegeleiders. Eind 2008 is een opleidingstraject van start gegaan voor een groep van dertien medewerkers die als gespreksbegeleider inzetbaar worden.

### 3.4 Rapporten

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

**Tabel 10 Aantal rapporten per beleidsterrein**

Rapporten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Ministeries<sup>1)</sup></b>								
Algemene Zaken	1	0,2	2	0,4	-	-	1	0,3
Buitenlandse Zaken	24	5,2	26	5,8	7	1,9	4	1,1
Justitie	62	13,5	82	18,3	69	18,5	69	19,8
Vreemdelingenzaken en Integratie <sup>2)</sup>	60	13,1	37	8,2	15	4,0	13	3,7
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4	0,9	13	2,9	14	3,8	7	2,0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	0,4	1	0,2	3	0,8	5	1,4
Financiën	28	6,1	30	6,7	31	8,4	35	10,1
Defensie	13	2,8	14	3,1	8	2,2	11	3,2
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	10	2,2	9	2,0	3	0,8	4	1,1
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	-	-	-	-	2	0,6
Verkeer en Waterstaat	17	3,7	11	2,4	12	3,2	14	4,0
Economische Zaken	3	0,7	3	0,7	-	-	-	-
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	10	2,2	3	0,7	5	1,3	8	2,3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	37	8,1	39	8,7	36	9,7	44	12,6
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	11	2,4	11	2,4	6	1,6	6	1,7
Jeugd en Gezin	-	-	-	-	-	-	6	1,7
Ontwikkelingssamenwerking	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Politie</b>	114	24,9	130	29,0	124	33,3	81	23,3
<b>Decentrale overheden</b>								
Burgemeesters	2	0,4	-	-	-	-	-	-
Waterschappen	3	0,7	-	-	2	0,5	2	0,6
Gemeenten	54	11,8	35	7,8	35	9,4	31	8,9
Provincies	2	0,4	2	0,4	1	0,3	2	0,6
Gemeenschappelijke regelingen	1	0,2	1	0,2	1	0,3	3	0,9
<b>Totaal</b>	<b>458</b>	<b>100</b>	<b>449</b>	<b>100</b>	<b>372</b>	<b>100</b>	<b>348</b>	<b>100</b>

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

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

N.B. In 2005 zijn 417 rapporten uitgebracht, in 2006 400, in 2007 334 en in 2008 322. Echter, rapporten kunnen betrekking hebben op meer dan één overheidsinstantie. Vandaar de totalen van 458 (2005), 449 (2006), 372 (2007) en 348 (2008).

De Nationale ombudsman toetst bij het uitspreken van een oordeel in de rapporten aan grondrechten en andere behoorlijkheidsnormen (zie bijlage 1). Tabel 11 toont aan welke behoorlijkheidsnormen in de rapporten uit 2008 is getoetst. In de kolom «niet behoorlijk» staan de keren dat de Nationale ombudsman vond dat de overheidsinstantie ten aanzien van de desbetreffende behoorlijkheidsnorm niet behoorlijk had gehandeld. Uit de kolom met de percentages valt op te maken welke

behoorlijkheidsnorm het meest is geschonden. Wat onder meer opvalt is dat het ontbreken van actieve en adequate informatieverstrekking een van de belangrijkste klachten was. Ook werd het beginsel van fair play nogal eens geweld aan gedaan; naar het oordeel van de Nationale ombudsman werd de burger procedureel op het verkeerde been gezet. Verder ontbrak het menigmaal aan een goede motivering in de ogen van de Nationale ombudsman en was daarnaast het redelijkheidsevereiste regelmatig in het geding; dit komt erop neer dat de uitkomst van de belangenafweging van een overheidsinstantie onredelijk was.

**Tabel II Toepassing behoorlijkheidsnormen in de rapporten van 2008**

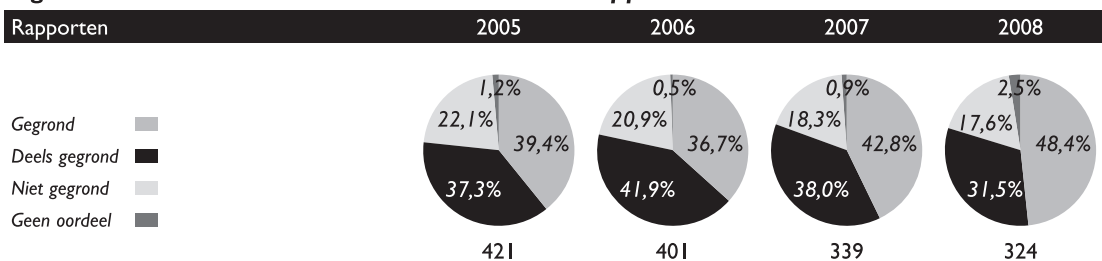
Categorie	Behoorlijk	Niet behoorlijk	% Niet behoorlijk
<b>I Grondrechten</b>			
1.1 Discriminatieverbod	1	2	0,4
1.2 Brief- en telefoongeheim	-	1	0,2
1.3 Huisrecht	1	4	0,9
1.4 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	3	7	1,5
1.5 Verbod van onrechtmatige vrijheidsontneming	6	3	0,7
1.6 Recht op onaantastbaarheid van het lichaam	11	13	2,8
1.7 Andere grond- en mensenrechten	1	4	0,9
Subtotaal	23	34	7,4
<b>2 Materiële behoorlijkheid</b>			
2.1 Verbod van misbruik van bevoegdheid	3	8	1,7
2.2 Redelijkheidsevereiste	44	34	7,4
2.3 Evenredigheidsevereiste	15	21	4,6
2.4 Coullance	-	1	0,2
2.5 Het vereiste van rechtszekerheid	14	30	6,5
2.6 Gelijkheidsebeginsel	-	-	-
Subtotaal	76	94	20,4
<b>3 Formele behoorlijkheid</b>			
3.1 Verbod van vooringenomenheid	10	9	2,1
3.2 Het vereiste van hoor en wederhoor	-	7	1,5
3.3 Motiveringsvereiste	8	37	8,0
3.4 Het beginsel van fair play	11	51	11,1
Subtotaal	29	104	22,6
<b>4 Zorgvuldigheid: instructienormen</b>			
4.1 Het vereiste van voortvarendheid	5	41	9,0
4.2 Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid	12	31	6,7
4.3 Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	15	68	14,8
4.4 Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving	5	18	3,9
4.5 Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen	5	24	5,2
4.6 Het vereiste van correcte bejegening	10	23	5,0
4.7 Het vereiste van professionaliteit	18	18	3,9
4.8 Het vereiste van bijzondere zorg	2	5	1,1
Subtotaal	72	228	49,6
Totaal	200	460	100

De combinatie van de afwegingen op de diverse beoordelingscriteria leidt tot een eindoordeel. In tabel 12 is weergegeven hoe vaak de Nationale ombudsman klachten waarin een schriftelijk onderzoek is ingesteld gegrond heeft verklaard.

**Tabel 12 Eindoordeel Nationale ombudsman in rapporten**

Rapporten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gegrond	166	39,4	147	36,7	145	42,8	157	48,4
Deels gegrond	157	37,3	168	41,9	129	38,0	102	31,5
Niet gegrond	93	22,1	84	20,9	62	18,3	57	17,6
Geen oordeel	5	1,2	2	0,5	3	0,9	8	2,5
Totaal	421	100	401	100	339	100	324	100

**Figuur 4 Eindoordeel Nationale ombudsman in rapporten**



In 259 (=80%) van de rapporten uit 2008 luidde het oordeel van de Nationale ombudsman deels of volledig gegrond. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de indiener van een klacht over de overheid in een aanzienlijk deel van de gevallen waarin een schriftelijk onderzoek is ingesteld gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

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

Soms is een aanbeveling niet nodig en mondt een onderzoek uit in een rapport met instemming. Dit is het geval als tijdens het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de overheidsinstantie zelf een actie in gang heeft gezet.

**Tabel 13 Effectiviteit rapporten 2005-2008**

Rapporten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Rapporten	417		400		334		322	
Rapporten met instemming	31		34		42		35	
Aanbevelingen in rapporten <sup>1)</sup>	65		143		206		191	
percentage opgevolgde aanbevelingen <sup>2)</sup>		90		96		97		93

<sup>1)</sup>Totaal aantal aanbevelingen in rapporten in het genoemde jaar, inclusief het grootschalig onderzoek.

<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 erop.

Uit tabel 13 blijkt dat de afgelopen vier jaar het aantal rapporten is afgenomen, terwijl het aantal aanbevelingen is toegenomen. De toename in het aantal aanbevelingen valt te verklaren uit de toename in het aantal onderzoeken op eigen initiatief waaraan meestal een groot aantal aanbevelingen is verbonden. De meeste aanbevelingen worden opgevolgd.

De gemiddelde doorlooptijd van onderzoeken die tot een rapport met een behoorlijkheidsoordeel hebben geleid, is teruggebracht naar elf maanden (tegenover 13,5 in 2007).

De gemiddelde doorlooptijd bij interventies steeg naar 62 dagen (tegenover 52 in 2007). De bureaubreed ingevoerde aanpak om de indiener van een klacht na ontvangst van de klacht binnen afzienbare tijd te bellen, blijkt effectief maar tijdsintensief te zijn. Vaak kan de indiener van de klacht met deze aanpak een meer passende oplossing geboden worden.

In tabel 14 staat informatie over de doorlooptijden van de behandeling van klachten over de overheid. Onderscheiden zijn de klachten die hebben geleid tot een doorverwijzing, een adequate toelichting of het geven van informatie en de in onderzoek genomen klachten.

**Tabel 14 Doorlooptijden klachten 2005-2008**

Klachten	2005		2006		2007		2008	
	Aantal	% <sup>1)</sup>	Aantal	% <sup>1)</sup>	Aantal	% <sup>1)</sup>	Aantal	% <sup>1)</sup>
<b>Van 0 tot 4 weken</b>	5.878		8.608		8.608		7.526	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	5.066	61	6.048	63	6.641	72	5.386	63
in onderzoek genomen	812	26	2.560	47	1.967	51	2.140	46
<b>Van 5 tot 8 weken</b>	3.041		3.183		2.098		2.143	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	2.184	26	2.065	22	1.481	16	1.484	17
in onderzoek genomen	857	27	1.118	21	617	16	659	14
<b>Van 9 tot 17 weken</b>	1.435		1.732		1.297		1.919	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	855	10	1.024	11	797	9	1.105	13
in onderzoek genomen	580	18	708	13	500	13	814	18
<b>Van 18 tot 26 weken</b>	413		510		446		677	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	154	2	254	3	203	2	313	4
in onderzoek genomen	259	8	256	5	243	6	364	8
<b>Van 27 tot 39 weken</b>	237		323		254		410	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	40	1	87	1	67	1	145	2
in onderzoek genomen	197	6	236	4	187	5	265	6
<b>Van 40 tot 52 weken</b>	171		218		146		209	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	8	≈0	25	≈0	24	≈0	37	1
in onderzoek genomen	163	5	193	4	122	3	172	4
<b>Langer dan 52 weken</b>	276		336		247		218	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	11	≈0	6	≈0	6	≈0	18	≈0
in onderzoek genomen	265	8	330	6	241	6	200	4
<b>Totaal</b>	11.451		14.910		13.096		13.102	
Over de overheid								
doorverwijzing/informatie	8.318	100	9.509	100	9.219	100	8.488	100
in onderzoek genomen	3.133	100	5.401	100	3.877	100	4.614	100

<sup>1)</sup>De percentages zijn berekend ten opzichte van ofwel het totaal aan klachten over de overheid waarbij het om een doorverwijzing of informatie ging in het desbetreffende jaar, ofwel het totaal aan in onderzoek genomen klachten over de overheid.



### **3.5 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman**

In het moderne klachtenmanagement wordt een klacht beschouwd als een gratis advies. Klachten hebben een belangrijke signaalfunctie, ook als na onderzoek blijkt dat de klacht niet gegrond is. Dit geldt ook voor klachten over de Nationale ombudsman of zijn medewerkers. Indieners van een klacht laten met hun klacht weten dat niet is voldaan aan hun verwachtingen of zelfs dat hun vertrouwen is geschonden. Soms blijkt achteraf dat die verwachtingen te hooggespannen waren. Soms blijkt ook dat de basis van vertrouwen al bij aanvang erg fragiel was en dat schending van het vertrouwen daarom van begin af aan al op de loer lag.

In 2008 ontving de Nationale ombudsman 28 klachten over zichzelf en zijn medewerkers. Hiermee is na een stijging van 42 klachten in 2007 het niveau weer gedaald naar dat van 2006. In 2008 zijn 27 klachten behandeld, waarvan vier uit 2007. Aan het eind van 2008 waren er nog vijf klachten in behandeling.

Uitgangspunt bij de behandeling van klachten over de Nationale ombudsman of zijn medewerkers is de klachtregeling Bureau Nationale ombudsman, die voortvloeit uit hoofdstuk 9, titel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

In absolute zin is het totaal van 28 klachten uiteraard maar een fractie van de ruim 13 000 klachten die de Nationale ombudsman in 2008 in behandeling had. Maar omdat het hier gaat om klachten over de Nationale ombudsman of zijn medewerkers dienen juist deze klachten buitengewoon zorgvuldig te worden behandeld. Er is na de Nationale ombudsman immers geen andere instantie die deze klachten in behandeling kan nemen. Mensen die teleurgesteld zijn over de Nationale ombudsman moeten daarom bij de Nationale ombudsman zelf gehoor kunnen vinden.

Een grief over een onderzoeksbeslissing van de Nationale ombudsman wordt niet beschouwd als een klacht maar als een verzoek om herziening. Uiteraard gaat de Nationale ombudsman na of het verzoek om herziening van een door hem genomen beslissing hout snijdt. Dit kan bijvoorbeeld een beslissing zijn om geen onderzoek in te stellen naar een gedraging van een overheidsinstantie, of over de inhoud van een rapport. Soms besluit de ombudsman om de onderzoeksbeslissing te herzien. In 2008 zijn 29 verzoeken ingediend om herziening van de beslissing van de Nationale ombudsman. Hiervan zijn er drie gehonoreerd.

In sommige gevallen wordt in dezelfde brief een herzieningsverzoek ingediend en een klacht geuit over de Nationale ombudsman of zijn medewerkers. Deze klachten hadden in 2008 onder meer betrekking op: onzorgvuldig of te weinig effectief onderzoek, te weinig voortvarendheid, een partijdige opstelling van de onderzoeker(s) of administratieve onnauwkeurigheden waardoor de beslissing van de Nationale ombudsman zijn geldigheid zou missen.

Zo liet iemand weten niet tevreden te zijn met het resultaat van het onderzoek door de Nationale ombudsman naar zijn klacht over het UWV. Het UWV had na interventie door de ombudsman in een brief zijn welgemeende excuses aangeboden over de gemaakte fouten. De persoon uitte vervolgens zijn onvrede tegenover de Nationale ombudsman over dit volgens hem maar schamele resultaat. Hij gaf aan dat het UWV hem in de loop van de tijd al zoveel excuusbrieven had gestuurd dat hij daar zijn hele kamer mee kon behangen. Wat was nu de zin van het indienen van een klacht? De ombudsman gaf aan dat klagen geen zinloze bezigheid is, ook als de effecten niet altijd goed meetbaar of voldoende duidelijk zijn. Soms is het aanbieden van excuses door de desbetreffende overheids-

instantie het maximaal haalbare resultaat. Als blijkt dat de niet behoorlijke gedraging zich blijft herhalen, kan dat voor de Nationale ombudsman wel reden zijn voor nader onderzoek.

Sommige mensen blijven ontevreden. Dit kan dan leiden tot een aanhoudende stroom van post over een klachtonderdeel waar al uitvoerig op is gereageerd. In enkele uitzonderlijke gevallen gaat die stroom gepaard met krachtig taalgebruik. In een dergelijke situatie ziet de Nationale ombudsman zich genoodzaakt een zogenaamde correspondentiestop in te stellen. Schriftelijk krijgt de persoon meegedeeld dat nieuwe correspondentie over hetzelfde onderwerp ter kennisgeving wordt aangenomen en dat hierop niet opnieuw wordt gereageerd. In 2008 voerde de Nationale ombudsman in zeven gevallen een correspondentiestop in.

Klachten zijn een belangrijke graadmeter van de kwaliteit van het werk van de Nationale ombudsman. Klachten dragen ook bij aan de verbetering van die kwaliteit. Klachten over het werk van de Nationale ombudsman worden daarom besproken in het team waar de klacht uit voortgekomen is. In het kader van leren van klachten wordt hiermee gestreefd herhaling van vergelijkbare klachten zoveel mogelijk te voorkomen. Soms leidt dit ertoe dat de werkwijze wordt aangepast.

Ook in 2008 is er in enkele gevallen abusievelijk van uitgegaan dat de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van de Tweede Kamer der Staten Generaal een tweedelijnsinstantie is voor klachten over de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is echter geheel onafhankelijk en draagt zelf zorg voor de behandeling van klachten over zijn gedragingen. De vaste Kamercommissie is daarom niet bevoegd deze klachten in behandeling te nemen en stuurt in voorkomende gevallen de klachten door.

#### 4. BEDRIJFSVOERING

Voor het bureau Nationale ombudsman was 2008 een jaar waarin op het terrein van de bedrijfsvoering veel in gang is gezet. Veel energie is gestoken in de ontwikkeling van de organisatie zodat deze beter is toegerust op de vernieuwde manier van werken met meer persoonlijk oplossingsgericht maatwerk. Daarnaast is een cultuurverandering in gang gezet die moet leiden tot een meer efficiënte en taakgerichte organisatie. Tegelijkertijd zijn de klachten die de ombudsman krijgt voorgelegd complexer. Dit komt enerzijds door de ketenproblematiek die achter steeds meer klachten schuil gaat en anderzijds door het beter functioneren van de interne klachtbehandeling door overheidsinstanties. Hierdoor worden de vele, relatief eenvoudige klachten door de instanties zelf afgewikkeld en komen de meer complexe klachten vervolgens bij de ombudsman terecht.

De veranderingen hebben de organisatie niet onberoerd gelaten. Het ontwikkeltraject is zeker nog niet voltooid. Wel worden de contouren van de vernieuwde organisatie duidelijk zichtbaar.

Op het terrein van de bedrijfsvoering zijn belangrijke verbeteringen aangebracht, bijvoorbeeld in het financieel beheer. Dit neemt niet weg dat er op diverse terreinen zoals digitalisering, verbetering van de financiële functie en de verdere ontwikkeling van medewerkers nog veel moet gebeuren.

##### 4.1 Financiën

In tabel 15 zijn de bedragen opgenomen van de begroting en de realisatie van het bureau Nationale ombudsman voor 2006, 2007 en 2008.

**Tabel 15 Begroting en realisatie 2006-2008**

Bedragen x € 1.000	2006		2007		2008	
	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Vastgestelde ontwerpbegroting	8.477	39	9.675	39	10.931	39
Aanvullende begrotingen	1.769	39	2.729	39	1.494	39
Totale begroting	10.246	39	12.404	39	12.425	39
Realisatie	11.519	139	12.467	231	12.325	144
Verschil	-1.273	100	-63	192	100	105

In 2008 is sprake van een onderuitputting van de begroting van 0,8%. De belangrijkste oorzaak is de hoge uitstroom van personeel in 2008 (zie tabel 17).

In de afgelopen jaren is gebleken dat het budget krap is en nauwelijks ruimte biedt voor meerjarige investeringen. Herhaaldelijk moest daarom, zelfs voor relatief kleine uitgaven in het kader van opleidingen en publicaties, een tussentijds beroep gedaan worden op regering en parlement. Deze ongewenste situatie zal het komend jaar ten principale aan de orde worden gesteld.

Van de totale uitgaven (€ 12,325 miljoen) ligt 76% op het personele en 24% op het materiële vlak.

## 4.2 Personeel

In tabel 16 is de maximaal toegestane bezetting<sup>49</sup> en de gemiddelde bezetting bij het bureau Nationale ombudsman in 2007 en 2008 weergegeven.

**Tabel 16** Maximaal toegestane en gemiddelde bezetting in fte's (exclusief ambtsdragers)

	2007	2008
Maximaal toegestane bezetting	152	150
Gemiddelde bezetting	141	134

Uit tabel 16 blijkt dat er in 2008 een groot verschil was tussen de maximaal toegestane bezetting en de gemiddelde bezetting. Ook hier geldt dat de hoge uitstroom van personeel in 2008 dit heeft veroorzaakt.

Uit tabel 17 blijkt hoe groot de uitstroom van medewerkers in 2008 daadwerkelijk is geweest.

**Tabel 17** In- en uitstroom personeel in aantal medewerkers (exclusief ambtsdragers)

	2007	2008
Instroom	22	7
Uitstroom	14	21

De opvallend hoge uitstroom van 21 medewerkers (corresponderend met 17,9 fte) in 2008 komt mede voort uit de ingezette cultuurverandering die moet leiden tot een meer efficiënte en taakgerichte organisatie en het stimuleren van externe loopbaanoriëntatie. Voor deze veranderingen heeft de organisatie bewust gekozen.

De meeste vacatures zijn eind 2008 opgevuld of worden in het eerste kwartaal van 2009 opgevuld.

Met ingang van 1 januari 2008 is Gabriella Bekman benoemd als directeur van het bureau.

**Tabel 18** Aantal vrouwen en mannen in dienst (exclusief ambtsdragers)

	2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%
Vrouwen	119	71	106	76
Mannen	49	29	34	24

Zoals uit tabel 18 blijkt, heeft het bureau relatief veel vrouwen in dienst. In 2008 is een stijging van 5% te zien in het percentage vrouwen dat in dienst is bij het bureau Nationale ombudsman.

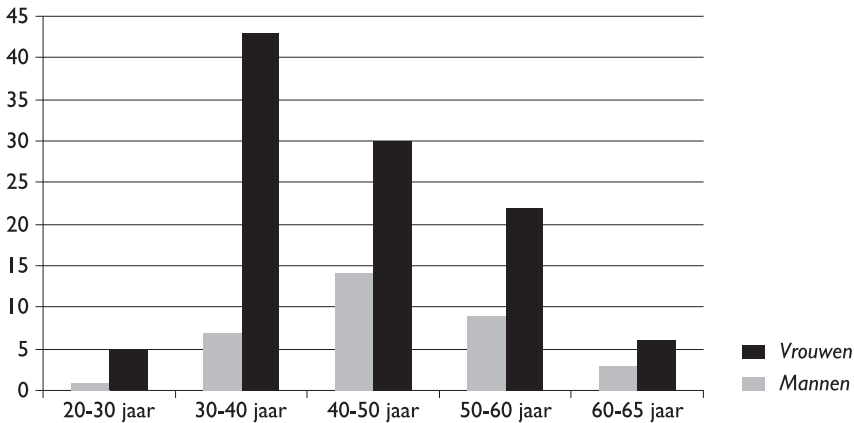
De leeftijdsopbouw binnen het bureau kent een hoge concentratie in de categorieën 30–40 jaar en 40–50 jaar. Het aantal medewerkers in de leeftijdscategorie 20–30 jaar is met 4% van het totaal beperkt te noemen. Dit is een aandachtspunt in het personeelsbeleid voor de komende jaren. Van de mannen zit 41% in de leeftijdscategorie 40–50.

<sup>49</sup> De maximaal toegestane bezetting komt overeen met de term bezettingsruimte, zoals in de nota *Vernieuwing rijksdienst* wordt gebruikt.

**Tabel 19 Leeftijdopbouw personeel (exclusief ambtsdragers)**

	2007			2008
	Totaal	Vrouwen	Mannen	Totaal
20-30 jaar	14	5	1	6
30-40 jaar	54	43	7	50
40-50 jaar	59	30	14	44
50-60 jaar	35	22	9	31
60-65 jaar	6	6	3	9

**Figuur 5 Leeftijdopbouw vrouwen en mannen in 2008**



**Tabel 20 Bezetting loonschalen (exclusief ambtsdragers)**

	2007			2008		
	Vrouwen	Mannen	Totaal	Vrouwen	Mannen	Totaal
Loonschaal 4	1	0	1	1	0	1
Loonschaal 5	16	3	19	16	2	18
Loonschaal 6	1	0	1	1	0	1
Loonschaal 7	2	1	3	2	1	3
Loonschaal 8	5	2	7	7	1	8
Loonschaal 9	9	2	11	13	3	16
Loonschaal 10	4	4	8	6	2	8
Loonschaal 11	45	12	57	45	12	57
Loonschaal 12	8	5	13	6	4	10
Loonschaal 13	7	4	11	6	4	10
Loonschaal 14	1	0	1	2	0	3
Loonschaal 15	0	3	3	0	3	3
Loonschaal 16	0	1	1	0	1	1
Loonschaal 17	0	0	0	0	0	0
Loonschaal 18	0	0	0	1	0	1

Uit tabel 20 blijkt dat er relatief veel medewerkers in loonschaal 11 zitten. Dit is te verklaren doordat de functie onderzoeker, die verreweg de grootste functiegroep vormt binnen het bureau, in schaal 11 zit.

In 2007 is besloten een nieuw ziekteverzuimbeleid te ontwikkelen. Dit beleid is in maart 2008 ingevoerd. Mede door dit beleid is het ziekteverzuim gedaald en het streefpercentage van 4,8% in 2008 gerealiseerd.

#### **4.3 Internationale activiteiten**

De Nationale ombudsman heeft dit jaar zijn buitenlandbeleid opnieuw vastgesteld. Naar aanleiding van de ervaringen van de afgelopen jaren werd duidelijk dat daaraan behoefte was. Het uitgangspunt is onveranderd gebleven: de Nationale ombudsman wil de kennis en ervaring die hij heeft opgedaan sinds zijn oprichting in 1982, inzetten om pas opgerichte ombudsmannen in jonge democratieën te ondersteunen. De voornaamste reden hiervoor is dat het bestaan van een ombudsman-instituut in een jonge democratie als een belangrijk element voor de verdere ontwikkeling van een land wordt gezien door onder andere de Europese Unie, de Raad van Europa en de Nederlandse regering.

De Nationale ombudsman heeft in 2008 een project met zijn Roemeense collega afgerond. Het project met de Bulgaarse ombudsman werd dit jaar officieel met een eindseminar afgesloten. De Nationale ombudsman heeft, op expliciet verzoek van de Bulgaarse ombudsman, een verzoek tot een verlenging van het project met zes maanden ingediend bij de Economische Voorlichtingsdienst.



**BEHOORLIJKHEIDSNORMEN**

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

*GRONDRECHTEN**1. Discriminatieverbod*

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

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

*2. Brief- en telefoongeheim*

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

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

*3. Huisrecht*

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

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

*4. Privacy – Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

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

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

*5. Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming*

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

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

#### *6. Andere grond- en mensenrechten*

Bijvoorbeeld in het kader van de toepassing van dwangmiddelen door politieambtenaren: «Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft eenieder recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.»

### *MATERIELE BEHOORLIJKHEID*

#### *7. Verbod van misbruik van bevoegdheid*

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

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

#### *8. Redelijkheid*

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

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

#### *9. Evenredigheid*

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

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

#### *10. Coullance*

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

Coullance is gebaseerd op het redelijke vermoeden dat de billijkheid vraagt om een vergoeding.

Het gaat niet om situaties waarbij schadevergoeding rechtens is aangevoelen of zou kunnen zijn aangevoelen.

### *11. Rechtszekerheid*

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

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

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

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

### *12. Gelijkheid*

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

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

## *FORMELE BEHOORLIJKHEID*

### *13. Onpartijdigheid/onvooringenomenheid*

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

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

### *14. Hoor en wederhoor*

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

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

### *15. Motivering*

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

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

#### *16. Fair play*

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

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

### *ZORGVULDIGHEID: INSTRUCTIONORMEN*

#### *17. Voortvarendheid*

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

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

#### *18. Administratieve nauwkeurigheid*

«Een bestuursorgaan moet secuur werken.»

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

#### *19. Actieve en adequate informatieverstrekking*

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

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

#### *20. Actieve en adequate informatieverwerking*

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

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

#### *21. Adequate organisatorische voorzieningen*

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

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

#### *22. Correcte bejegening*

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

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

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

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

#### *23. Professionaliteit*

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

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

#### *24. Bijzondere zorg*

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

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

**BIJLAGE 2**
**KLACHTEN PER BELEIDSTERREIN**
**Algemene Zaken**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Algemene Zaken</b>			
In behandeling per 01/01/2008	6		
Ontvangen in 2008	14		
Te behandelen	20		
Behandeld	- 17		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		3	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		11	
In behandeling per 01/01/2009	3		

**Buitenlandse Zaken<sup>1)</sup>**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken</b>			
In behandeling per 01/01/2008	27		
Ontvangen in 2008	175		
Te behandelen	202		
Behandeld	- 180		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		62	
b. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			3
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		4	
d. doorverwijzing/informatie		110	
In behandeling per 01/01/2009	22		

<sup>1)</sup>Over het terrein 'Ontwikkelingssamenwerking' zijn geen klachten ontvangen.



## Justitie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Justitie</b>			
In behandeling per 01/01/2008	227		
Ontvangen in 2008	992		
Te behandelen	1.219		
Behandeld	- 1.092		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		338	
b. onderzoek, waarvan met rapport		46	
gegrond			23
deels gegrond			13
niet gegrond			9
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		30	
d. doorverwijzing/informatie		678	
In behandeling per 01/01/2009	127		
<b>Immigratie- en Naturalisatiedienst</b>			
In behandeling per 01/01/2008	65		
Ontvangen in 2008	318		
Te behandelen	383		
Behandeld	- 351		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		135	
b. onderzoek, waarvan met rapport		17	
gegrond			8
deels gegrond			2
niet gegrond			3
geen oordeel			4
c. tussentijds beëindigd/opgelost		20	
d. doorverwijzing/informatie		179	
In behandeling per 01/01/2009	32		
<b>Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	33		
Ontvangen in 2008	85		
Te behandelen	118		
Behandeld	- 107		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		14	
b. onderzoek, waarvan met rapport		16	
gegrond			5
deels gegrond			7
niet gegrond			4
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		5	
d. doorverwijzing/informatie		72	
In behandeling per 01/01/2009	11		

**Justitie [vervolg]**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Openbaar Ministerie</b>			
In behandeling per 01/01/2008	68		
Ontvangen in 2008	209		
Te behandelen	277		
Behandeld	- 247		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		66	
b. onderzoek, waarvan met rapport		24	
gegrond			13
deels gegrond			6
niet gegrond			5
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		154	
In behandeling per 01/01/2009	30		
<b>Centrale Verwerking Openbaar Ministerie</b>			
In behandeling per 01/01/2008	22		
Ontvangen in 2008	78		
Te behandelen	100		
Behandeld	- 92		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		44	
b. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		44	
In behandeling per 01/01/2009	8		
<b>Centraal Justitieel Incasso Bureau</b>			
In behandeling per 01/01/2008	20		
Ontvangen in 2008	126		
Te behandelen	146		
Behandeld	- 131		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		32	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		94	
In behandeling per 01/01/2009	15		

**Politie**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2008	219		
Ontvangen in 2008	956		
Te behandelen	1.175		
Behandeld	- 1.036		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		195	
b. onderzoek, waarvan met rapport		81	
gegrond			23
deels gegrond			42
niet gegrond			15
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		11	
d. doorverwijzing/informatie		749	
In behandeling per 01/01/2009	139		

**Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>			
In behandeling per 01/01/2008	14		
Ontvangen in 2008	66		
Te behandelen	80		
Behandeld	- 73		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		18	
b. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			4
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		51	
In behandeling per 01/01/2009	7		

## Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>			
In behandeling per 01/01/2008	5		
Ontvangen in 2008	33		
Te behandelen	38		
Behandeld	- 29		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		3	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		25	
In behandeling per 01/01/2009	9		
<b>Informatie Beheer Groep</b>			
In behandeling per 01/01/2008	24		
Ontvangen in 2008	318		
Te behandelen	342		
Behandeld	- 314		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		66	
b. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		246	
In behandeling per 01/01/2009	28		

## Financiën

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Financiën</b>			
In behandeling per 01/01/2008	324		
Ontvangen in 2008	2.270		
Te behandelen	3.094		
Behandeld	- 2.761		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1.248	
b. onderzoek, waarvan met rapport		35	
gegrond			15
deels gegrond			11
niet gegrond			8
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		14	
d. doorverwijzing/informatie		1.464	
In behandeling per 01/01/2009	333		
<b>Belastingdienst</b>			
In behandeling per 01/01/2008	292		
Ontvangen in 2008	2.691		
Te behandelen	2.983		
Behandeld	- 2.660		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1.252	
b. onderzoek, waarvan met rapport		30	
gegrond			12
deels gegrond			10
niet gegrond			7
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		12	
d. doorverwijzing/informatie		1.366	
In behandeling per 01/01/2009	323		

## Defensie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Defensie</b>			
In behandeling per 01/01/2008	31		
Ontvangen in 2008	73		
Te behandelen	104		
Behandeld	- 84		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		18	
b. onderzoek, waarvan met rapport		11	
gegrond			7
deels gegrond			4
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		53	
In behandeling per 01/01/2009	20		
<b>Koninklijke Marechaussee</b>			
In behandeling per 01/01/2008	22		
Ontvangen in 2008	35		
Te behandelen	57		
Behandeld	- 44		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		10	
b. onderzoek, waarvan met rapport		8	
gegrond			6
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		25	
In behandeling per 01/01/2009	13		



**Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</b>			
In behandeling per 01/01/2008	25		
Ontvangen in 2008	69		
Te behandelen	94		
Behandeld	- 87		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		35	
b. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			2
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		46	
In behandeling per 01/01/2009	7		
<b>Minister Wonen, Wijken en Integratie</b>			
In behandeling per 01/01/2008	3		
Ontvangen in 2008	2		
Te behandelen	5		
Behandeld	- 4		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		1	
In behandeling per 01/01/2009	1		

## Verkeer en Waterstaat

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</b>			
In behandeling per 01/01/2008	24		
Ontvangen in 2008	81		
Te behandelen	105		
Behandeld	- 83		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		29	
b. onderzoek, waarvan met rapport		7	
gegrond			1
deels gegrond			3
niet gegrond			3
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		44	
In behandeling per 01/01/2009	22		
<b>Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	42		
Ontvangen in 2008	151		
Te behandelen	193		
Behandeld	- 180		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		57	
b. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		120	
In behandeling per 01/01/2009	13		
<b>RDW</b>			
In behandeling per 01/01/2008	21		
Ontvangen in 2008	159		
Te behandelen	180		
Behandeld	- 167		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		57	
b. onderzoek, waarvan met rapport		5	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			3
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		6	
d. doorverwijzing/informatie		99	
In behandeling per 01/01/2009	13		

## Economische Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Economische Zaken</b>			
In behandeling per 01/01/2008	3		
Ontvangen in 2008	19		
Te behandelen	22		
Behandeld	- 19		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		5	
b. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		14	
In behandeling per 01/01/2009	3		

## Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b>			
In behandeling per 01/01/2008	13		
Ontvangen in 2008	34		
Te behandelen	47		
Behandeld	- 42		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		15	
b. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			2
deels gegrond			1
niet gegrond			3
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		18	
In behandeling per 01/01/2009	5		

## Sociale Zaken en Werkgelegenheid

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>			
In behandeling per 01/01/2008	6		
Ontvangen in 2008	40		
Te behandelen	46		
Behandeld	- 46		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		10	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		34	
In behandeling per 01/01/2009	0		
<b>Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	211		
Ontvangen in 2008	880		
Te behandelen	1.091		
Behandeld	- 980		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		328	
b. onderzoek, waarvan met rapport		36	
gegrond			24
deels gegrond			10
niet gegrond			1
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		17	
d. doorverwijzing/informatie		599	
In behandeling per 01/01/2009	111		
<b>Centrale organisatie Werk en Inkomen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	12		
Ontvangen in 2008	67		
Te behandelen	79		
Behandeld	- 71		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		11	
b. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		56	
In behandeling per 01/01/2009	8		

## Sociale Zaken en Werkgelegenheid [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Sociale Verzekeringsbank</b>			
In behandeling per 01/01/2008	30		
Ontvangen in 2008	250		
Te behandelen	280		
Behandeld	- 263		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		62	
b. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			4
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		196	
In behandeling per 01/01/2009	17		

## Volksgezondheid, Welzijn en Sport

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>			
In behandeling per 01/01/2008	27		
Ontvangen in 2008	175		
Te behandelen	202		
Behandeld	- 182		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		96	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		82	
In behandeling per 01/01/2009	20		
<b>College voor Zorgverzekeringen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	18		
Ontvangen in 2008	128		
Te behandelen	146		
Behandeld	- 117		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		57	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		58	
In behandeling per 01/01/2009	29		
<b>Centraal Administratie Kantoor</b>			
In behandeling per 01/01/2008	17		
Ontvangen in 2008	1.155		
Te behandelen	1.172		
Behandeld	- 1.156		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1.115	
b. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		40	
In behandeling per 01/01/2009	16		



## Volksgezondheid, Welzijn en Sport [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Minister voor Jeugd en Gezin</b>			
In behandeling per 01/01/2008	4		
Ontvangen in 2008	9		
Te behandelen	13		
Behandeld	- 11		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		0	
b. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		11	
In behandeling per 01/01/2009	2		
<b>Bureaus Jeugdzorg</b>			
In behandeling per 01/01/2008	39		
Ontvangen in 2008	159		
Te behandelen	198		
Behandeld	- 171		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		25	
b. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			4
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		138	
In behandeling per 01/01/2009	27		

**Decentrale overheden**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Gemeenten</b>			
In behandeling per 01/01/2008	286		
Ontvangen in 2008	1.570		
Te behandelen	1.856		
Behandeld	- 1.572		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		208	
b. onderzoek, waarvan met rapport		31	
gegrond			21
deels gegrond			4
niet gegrond			6
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		17	
d. doorverwijzing/informatie		1.316	
In behandeling per 01/01/2009	284		
<b>Provincies</b>			
In behandeling per 01/01/2008	9		
Ontvangen in 2008	63		
Te behandelen	72		
Behandeld	- 62		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		6	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		54	
In behandeling per 01/01/2009	10		
<b>Waterschappen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	18		
Ontvangen in 2008	120		
Te behandelen	138		
Behandeld	- 122		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		22	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		97	
In behandeling per 01/01/2009	16		

**Decentrale overheden [vervolg]**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>			
In behandeling per 01/01/2008	3		
Ontvangen in 2008	4		
Te behandelen	7		
Behandeld	- 7		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		2	
b. onderzoek, waarvan met rapport		0	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		5	
In behandeling per 01/01/2009	0		
<b>Gemeenschappelijke regelingen</b>			
In behandeling per 01/01/2008	22		
Ontvangen in 2008	89		
Te behandelen	111		
Behandeld	- 101		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		15	
b. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			3
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		82	
In behandeling per 01/01/2009	10		

**NEVENFUNCTIES AMBTSDRAGERS****Nationale ombudsman****Nevenfuncties**

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

1. columnist Staatscourant, rubriek Staat en recht (Sdu, auteursvergoeding);
2. redacteur en columnist Nederlands Juristenblad (Kluwer, redactievergoeding);
3. hoofdredacteur Handboek mediation (Sdu, redactievergoeding);
4. voorzitter redactie Mediationreeks (Sdu, redactievergoeding);
5. voorzitter redactie Tijdschrift voor Conflicthantering (NMI/Sdu, redactievergoeding);
6. voorzitter redactie Kennisreeks NMI (NMI/Sdu, redactievergoeding);
7. voorzitter Vereniging voor Klachtrecht;
8. bestuurslid Kirchheinerstichting voor Ombudsman en Democratie;
9. Lid wetenschappelijke raad van de Stichting GAK Fonds (vacatiegeld).

**Frank van Dooren: substituut Nationale ombudsman****Nevenfuncties**

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

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

**Addie Stehouwer: substituut Nationale ombudsman****Nevenfuncties**

Mevrouw mr. A. Stehouwer bekleedt de volgende nevenfuncties:

- Secundus juridisch adviseur van de Algemene Classicale Vergadering (ACV) Utrecht van de Protestantse Kerk in Nederland;
- Vertrouwenspersoon scholengemeenschap De Heemlanden te Houten;
- Rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Den Haag (vacatiegeld).