

Vergaderjaar 2009–2010

32 322

Verslag van de Nationale ombudsman over 2009

Nr. 2

VERSLAG

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	5	1.2.14 College voor Zorgverzekeringen	80
<b>Vorbij het conflict</b>	7	1.2.15 Centraal Administratie Kantoor	83
Polarisatie en escalatie	7	1.2.16 Inspectie voor de Gezondheidszorg	86
Is polarisatie positief of negatief?	9	1.2.17 Gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen	89
Profiteren van conflicten	10	1.2.18 Grond- en mensenrechten	92
Sociale cohesie	11	1.3 Context en beoordeling functioneren overheidsinstanties	93
«Realiseer je het grote van klein leed»	11		
Ander leed	12		
Het ombudskwadrant	13	<b>2 Relatie tussen burger en overheid</b>	<b>96</b>
Professionele politie	14	2.1 Eén geheel <-> onderdeel van keten	96
Wat zijn de feiten?	15	2.2 Kwetsbaar <-> onkwetsbaar, onaantastbaar	98
«Zero tolerance»: een misverstand	17	2.3 Juridisch afhankelijk <-> autonoom, bureaucratisch, machtig, eenzijdig bepalend	101
Is schelden de norm?	18	2.4 Financieel afhankelijk <-> budgetten en begrotingen	105
Escalatie door de ogen van de burger	18	2.5 Gebrek aan deskundigheid <-> deskundig	106
Escalatie door de ogen van de overheid	20	2.6 Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid <-> zakelijke, onpersoonlijke betrokkenheid vanuit wet- en regelgeving	108
Het waarom van behoorlijkheid	21	2.7 Opmerkelijke zaken	111
Wat de burgermeester van de Belastingdienst kan leren	23		
De-escalatie in de overheidspraktijk	25	<b>3 Werk in cijfers</b>	<b>114</b>
De keuze van de Nationale ombudsman tussen escalatie en de-escalatie	25	3.1 Omvang klachten	114
Conclusie	29	3.2 Frontoffice	117
<b>1 Ons beeld van overheidsinstanties</b>	<b>32</b>	3.3 Klachtbehandeling	118
1.1 Onderzoek uit eigen beweging	32	3.4 Rapporten	120
1.1.1 Afgeronde onderzoeksprojecten in 2009	33	3.5 Doorlooptijden	124
1.1.2 Lopende projecten	42	3.6 Publieksvoorlichting	126
1.2 Beeld overheidsinstanties uit klachtbehandeling	44	3.7 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman	126
1.2.1 Belastingdienst	46		
1.2.2 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen	50	<b>4 Bedrijfsvoering</b>	<b>130</b>
1.2.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst	53	4.1 Financiën	130
1.2.4 Informatie Beheer Groep	56	4.2 Personeel	131
1.2.5 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	58	4.3 Internationale activiteiten	133
1.2.6 Bureau Jeugdzorg	60		
1.2.7 Politie	62	<b>Bijlagen</b>	
1.2.8 Openbaar Ministerie	68	1 Behoorlijkheidsnormen	135
1.2.9 Centrale Verwerking Openbaar Ministerie	71	2 Spelregels voor de overheid	141
1.2.10 Centraal Justitieel Incasso Bureau	72	3 Klachten per beleidsterrein	144
1.2.11 Koninklijke Marechaussee	74	4 Nevenfuncties ambtsdragers	159
1.2.12 Dienst Wegverkeer	75		
1.2.13 Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	78		



## VOORWOORD

Het verslag van de Nationale ombudsman bestaat traditiegetrouw uit twee delen: een verantwoordingsdeel en een thematisch deel. Het verantwoordingsdeel geeft een beeld van het functioneren van overheidsinstanties. Falend functioneren kan leiden tot klachten van burgers. In 2009 ontving de Nationale ombudsman ruim twaalfduizend klachten.

Het thematisch deel heeft als titel «Voorbij het conflict» en gaat over de rol van escalatie en de-escalatie bij het oplossen van conflicten. Het onderwerp escalatie en de-escalatie is in de verhouding tussen burger en overheid om twee redenen actueel. Er is een zekere verzuring in de relatie opgetreden, waardoor deze onnodig geëscaleerd is. De-escalatie is in de ogen van de Nationale ombudsman gewenst. Bovendien blijkt het in vele concrete gevallen van groot belang te zijn dat de professionals die voor de overheid werken ruimte vinden en krijgen om de-escalierend op te treden. Dat geldt voor de politie, maar ook voor situaties waarin de burger afhankelijk is van de overheid voor uitkeringen, vergunningen en correcte belastingbetaling. Aan de hand van voorbeelden uit het werk van de Nationale ombudsman wordt in het thematische deel inzichtelijk gemaakt hoe de-escalatie mogelijk is.

Op het thema uit het vorige verslag, «De burger in de ketens», over ketensamenwerking en keteninformatisering, is door overheidsinstanties enthousiast gereageerd. Dat heeft ertoe geleid dat eind 2009 een congres plaatsvond, waarbij vijf ketenproblemen van burgers centraal stonden. Overheidsinstanties hebben zich gezamenlijk ingezet om verbeteringen tot stand te brengen. Dit heeft tot succesvolle oplossingen van concrete problemen geleid en tot structurele verbeteringen in de samenwerking tussen de ketenpartners.

Dat het werk van de Nationale ombudsman gewaardeerd wordt en meer invloed krijgt, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het Verslag over 2008 in bredere kring is besproken dan de voorgaande jaren. Naast een gesprek met de vaste commissie voor BZK voerde de Nationale ombudsman met zijn substituten Van Dooren en Stehouwer ook overleg met de commissies voor Jeugd en Gezin en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het plenaire debat over het verslag vond plaats in aanwezigheid van de minister van BZK, de minister voor Jeugd en Gezin, de staatssecretaris van BZK en de staatssecretaris van VWS.

Om effectief te kunnen opereren is het van belang dat de Nationale ombudsman zichtbaar is. In 2009 nam hij regelmatig deel aan het maatschappelijk debat naar aanleiding van ontvangen klachten en afgerond onderzoek door middel van mediaoptredens en opiniërende columns. Zoals vice-premier Bos het eind 2009 stelde tijdens de wekelijkse persconferentie na afloop van de ministerraad: « (...) Een ombudsman die stil in een hoekje zit en waar niemand van weet, dat is ook geen goede ombudsman.»<sup>1</sup>

Daarnaast is actief gewerkt aan de bekendheid van het instituut met een radio- en onlinecampagne. De campagne *Wordt u niet gehoord door de overheid? Bel dan gratis de Nationale ombudsman* was gericht op mensen die moeite hebben om voor hun eigen recht op te komen. In 2010 wordt de campagne vervolgd.

<sup>1</sup> Zie de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II*, 2009–2010, 31 866, nr. 8) en de brieven van 12 en 25 januari 2010 van de Nationale ombudsman aan de Tweede Kamer ([www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)).

Aandachtspunt is het veelvuldige gebruik van het woord «ombudsman». Banken, verzekeringen, pensioenen, begrafenissen en zorg voorzien in zo'n functie, en ook politieke partijen bedienen zich er meer en meer van. Recent is de VARA gestart met een ombudsman die specifiek gericht is op

de overheid. Voor de burger dreigt verwarring over rollen en taken: waar kan hij met welke klacht terecht?

Afsluitend volgt een aantal ontwikkelingen in 2009 die relevant zijn voor het werk van de Nationale ombudsman.

*Kinderombudsman.* Een belangrijke ontwikkeling voor de bescherming van kinderrechten vormde het initiatiefwetsvoorstel dat op de valreep van 2008 door het Tweede Kamerlid Arib werd ingediend. Dit voorstel roept een bijzondere Kinderombudsman in het leven bij het Bureau Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is een warm voorstander van een Kinderombudsman. Daarom hoopt hij dat het parlement en de regering met het wetsvoorstel instemmen. De Kinderombudsman vormt een essentiële aanvulling op de inzet van belangrijke spelers op het terrein van kinderrechten, zoals UNICEF en Defence for Children. Zij vervullen een sleutelrol bij de oprichting van de Kinderombudsman.

*Klokkenluiders.* De minister van BZK heeft in december 2009 het standpunt ingenomen dat extra bescherming voor klokkenluiders noodzakelijk is. Zij heeft voorgesteld om het advies- en verwijspunt voor de publieke en private sector te vestigen bij de Nationale ombudsman. Voor de sectoren Rijk en Politie zou bovendien de verdergaande onderzoekstaak bij de Nationale ombudsman worden ondergebracht. Deze taak wordt nu verricht door de Commissie Integriteit Overheid.

*Mensenrechteninstituut.* Het kabinet heeft besloten dat het op te richten nationale mensenrechteninstituut wordt verbonden aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Dit zal resulteren in het College voor mensenrechten en gelijke behandeling. Eerder heeft de Nationale ombudsman samen met de CGB, het College bescherming persoonsgegevens en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten zich ingezet voor de vorming van een mensenrechteninstituut. De ombudsman zal de ontwikkelingen blijven volgen, maar heeft reeds zijn zorgen uitgesproken over de effectiviteit van het nu voorgestelde College.

*Koninkrijk.* De staatsrechtelijke ontwikkelingen rond de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba brengen met zich mee dat de Nationale ombudsman eind 2010 een rol op deze eilanden gaat spelen. De goede contacten met het ombudsinstituut op Curaçao zullen hierbij een belangrijke steun zijn.

De Nationale ombudsman  
Alex Brenninkmeijer

## VOORBIJ HET CONFLICT VERSLAG VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN OVER 2009

Dit thematisch deel van het Verslag over 2009 schetst een beeld van onze polariserende samenleving. Escalatie en de-escalatie, daar waar ze ongewenst zijn, krijgen steeds meer aandacht in de politiek en in de media. «Daar waar ze ongewenst zijn», want escalatie (of de-escalatie) is niet altijd negatief. Wanneer goed toegepast, kan escalatie helpen om conflicten op te lossen. Maar hoe ernstig mis is het nu werkelijk met de Nederlandse samenleving? Bijvoorbeeld in de ogen van de politie, die als geen ander te maken krijgt met escalerende conflicten? Door hun zichtbaarheid op straat worden ze ook snel geconfronteerd met veranderende normopvattingen. Zo lijkt het elkaar uitschelden minder ongewoon te worden. Ook andere overheidsinstanties hebben met conflictsituaties te maken. Burgers die ontevreden zijn over de «service» die de overheid biedt. Hoe daarmee verstandig om te gaan? Steeds meer zet de overheid mediation en mediationachtige technieken in om conflicten tijdig te de-escaleren. De-escaleren is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur.

### Polarisatie en escalatie

Wij leven in een tijd die als «grimmig» wordt gekenschetst.<sup>2</sup> Deze grimmigheid is nauw verbonden met de vraag hoe wij in onze samenleving met elkaar omgaan. Polarisatie van visies en breed uitgemeten wrijving tussen «groepen» neemt aan intensiteit toe.<sup>3</sup> We ervaren meer en meer escalatie, zowel in het grote als in het kleine. Hoe staat het met de wil en het vermogen om te de-escaleren? En welke rol kan de overheid spelen bij het tegengaan van de grimmigheid van deze tijd? In 2009 bracht de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling mede op verzoek van het kabinet de bundel *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend* uit.<sup>4</sup> Leidt polarisatie tot radicalisering of leidt polarisatie tot beter wederzijds begrip? was de vraag die hierin onderzocht werd. Uit de inhoud van deze bundel blijkt dat onze huidige tijd gekenmerkt wordt door toenemende polarisatie. Tegenstellingen trekken meer de aandacht en krijgen ook volop ruimte in de media. Journalisten kiezen conflict vaak als een aansprekende verhaallijn voor nieuwsfeiten. Mensen en instituties voelen zich kennelijk meer aangetrokken tot polariseren dan tot depolariseren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de veel gehoorde en in de media weergegeven stellingname waarbij de islam in een negatief daglicht wordt geplaatst. Dit als een nagalm van de terroristische aanslag op de Twin Towers op 11 september 2001. President Bush reageerde destijds met: «Wie niet voor mij is, is tegen mij.» Op die wijze werden de islam en het Westen onverzoenlijk tegenover elkaar geplaatst en die onverzoenlijkheid heeft zich ook in Nederland gemanifesteerd.

Maar in veel meer verbanden blijkt het opzoeken van de tegenstellingen een overheersende trend te zijn geworden. In de meting van 21minuten.nl ziet 74% van de respondenten afnemende tolerantie en respect voor anderen als symptoom van de normen- en waarden crisis en 35% ziet toenemend verbaal geweld als symptoom.<sup>5</sup> Snel ontvlammende agressie, het egoïsme en de afname van solidariteit ervaren mensen als zorgwekkend, volgens het *Continu onderzoek burgerperspectieven* van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). De media dragen hieraan volgens de peilingen bij door vooral aandacht te besteden aan dat wat niet goed gaat. In het politieke debat is niet alleen het wij/zij-denken richting islam geïntensiveerd. Het woord «kutmarokkaan» heeft breed ingang gevonden en lijkt zelfs politieke correctheid verworven te hebben. Maar ook de tegenstellingen in het politieke debat zelf zijn vergroot. Deels door escalierend taalgebruik zoals «knettergek», «flapdrol», «politieke kwakzalver», «charlatan» en «beginnend lijder aan de ziekte van Alzheimer» over een collega politicus en «idiot», «waanzin» en «onzinnig» over de

<sup>2</sup> A.H.G. Rinnooy Kan, *de Volkskrant* 15 december 2009: «Ook mijn intuïtie zegt dat Nederland grimmiger wordt. Er is teleurstelling over wat de politiek presteert. Men is óók teleurgesteld omdat de politiek geen inspirerend en overtuigend verhaal meer weet te vertellen.»

<sup>3</sup> K. Schuyt, *Over het recht om Wij te zeggen. Groepstegenstellingen en de democratische gemeenschap*, AUP, Amsterdam 2009.

<sup>4</sup> W. Schinkel e.a., *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend*, RMO, Amsterdam 2009. Zie voor meer theoretische achtergrond: E. Giebels en M. Euwema, *Conflictmanagement. Analyse, diagnostiek en interventie*, Noordhoff Uitgevers, Groningen/Houten 2005.

<sup>5</sup> *Justitie = sociale cohesie*, Ministerie van Justitie, Den Haag, september 2009, p. 43.

mening van collega-politici in het debat. Het SCP stelde vast dat 33% van de mensen vindt dat politici onbehoorlijk met elkaar omgaan en 47% uit zijn onvrede met de politiek.<sup>6</sup> De vrijheid van meningsuiting is in het publieke en politieke debat opgeblazen tot een recht om te beledigen en de suggestie wordt gewekt dat beledigen een uiting is van krachtig politiek voeren. De tegenstellingen in de politiek betreffen niet alleen de verhoudingen tussen de verschillende politieke partijen, maar ook de verhoudingen tussen de constitutionele spelers. Het SCP stelde vast dat 70% van de mensen vindt dat politici te veel tijd besteden aan onderlinge discussies, en te weinig aan het besturen van het land. De NRC stelde eind 2009 naar aanleiding van visies van staatsrechtgeleerde Kortmann, politicoloog Aarts, oud-directeur van het wetenschappelijk bureau van de PvdA Kalma en politiek filosoof Lock dat de politiek een bokswedstrijd is geworden, waarbij ook middenpartijen het conflict opzoeken en afbreuk doen aan de rol van de constitutionele partners. Escalatie als een staatsrechtelijk gegeven? De Nationale ombudsman heeft verschillende malen bij het kabinet en de Tweede Kamer de staatsrechtelijke verzuiving aan de orde gesteld.<sup>7</sup>

Uit peilingen van het SCP blijkt dat de grootste zorg van de Nederlander is de wijze waarop we met elkaar omgaan: samenleven, normen en waarden, terwijl tegelijkertijd een ander deel van de Nederlanders de wijze van samenleven juist een sterk punt van ons land vindt. Hieruit blijkt dat de wijze van samenleven de belangrijkste maatschappelijke kwestie is. 75% van de mensen is het (zeer) eens met de stelling dat in ons land mensen steeds minder met respect met elkaar omgaan. Dit betreft een perceptie, omdat er geen objectieve meting is van de mogelijke verzuiving in de persoonlijke omgang in het dagelijks leven. Deels kan het ook gaan om een grotere opmerkzaamheid, gevoeligheid en intolerantie op dit punt. Op de achtergrond speelt wellicht een andere verhardende factor. Het in het publieke debat opgeroepen beeld van graaiende en falende ondernemers en bestuurders, de competitieve voorkeur en de harde afrekencultuur wekken de indruk dat mensen slechts gedreven worden door egoïstische – economische – doelen en dat de overheid al sanctio-nerend dat egoïsme moet beteugelen.

Uit veel onderzoek blijkt echter dat mensen veel minder gedreven worden door egoïstische – economische – doelen en vooral sociaal gericht zijn.<sup>8</sup> In tegenstelling tot het grimmige beeld van onze samenleving dat zich in het publieke debat opdringt, blijkt dat de meeste indicatoren voor een goede samenleving positief zijn. Het SCP signaleert dat Nederland het laagst scoort op de Europese misèreschaal (werkloosheid, inflatie, etc.). De kwaliteit van leven en levensvreugde zijn in Nederland zeer hoog, blijkt steevast uit grootschalige internationale studies.<sup>9</sup> Er wordt nog steeds veel vrijwilligerswerk gedaan.<sup>10</sup> Uit cijfers van Justitie blijkt dat de veiligheid op straat alleen maar toeneemt en de criminaliteit daalt, ook onder jongeren. Het geweld van allochtone jongeren blijkt minder gewelddadig dan dat van autochtone jongeren.<sup>11</sup> Nederlanders blijken solidariteit en bescheidenheid hoog in het vaandel te plaatsen en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft uitgezocht dat mensen met en zonder Nederlandse wortels steeds vaker vreedzaam en respectvol samenleven. De integratie van mensen met bijvoorbeeld een Marokkaanse of Turkse achtergrond verloopt sneller dan bij vorige integratieprocessen. Al met al een gedegen basis voor een vreedzame samenleving. Desondanks lijkt er in de publieke opinie fors reden om te tobben over de Nederlandse samenleving.

<sup>6</sup> *Continu onderzoek burgerperspectieven*, Sociaal en Cultureel Planbureau, kwartaalbericht 2009/3.

<sup>7</sup> Brieven van 20 februari 2006 (aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), 15 april 2009 (aan de minister van Justitie) en 12 januari 2010 (aan de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

<sup>8</sup> Zie C.K.W. de Dreu en A. Nauta, *Beter polderen dan polariseren. De illusie van de zelfzucht*, in: *De Groene Amsterdammer*, 19 december 2009.

<sup>9</sup> World Data Base of Happiness, <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl> en Gallup World Poll, [www.gallup.com/worldpoll](http://www.gallup.com/worldpoll).

<sup>10</sup> *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2009.

<sup>11</sup> R.P.W. Jennissen, *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit*, WODC/Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2009.

### Is polarisatie positief of negatief?

Over polarisatie wordt verschillend gedacht. Sommigen vinden polarisatie schadelijk, anderen vinden polarisatie noodzakelijk. De waardering voor polarisatie en de beleving van polarisatie zelf is kennelijk ook gepolariseerd.<sup>12</sup>

Hoe mensen tegen polarisatie aankijken, lijkt samen te hangen met ieders eigen benadering van conflicten. Daarin bestaan vier basale gedragsstijlen: strijden, vermijden, toegeven en onderhandelen of probleem oplossen. Sommige mensen raken door strijden of forceren gemotiveerd, terwijl anderen juist bij strijd afhaken, of via toegeeflijkheid – schipperen en compromis zoeken – proberen het conflict te matigen. Er zijn nu eenmaal haviken en duiven. De vierde optie, onderhandelen en probleem oplossen vraagt een extra inspanning van partijen, deze doet een beroep op tijd en creativiteit.

Deze vier menselijke conflictstijlen verklaren op zich ook waarom over polarisatie verschillend wordt gedacht. Mensen die graag strijden, vinden polarisatie kennelijk eerder positief. Mensen die liever conflicten vermijden of schipperen om er zo uit te komen, waarden polarisatie eerder negatief. De probleemoplosser is meer neutraal in het conflict, maar heeft eerder een positieve houding die ertoe bijdraagt dat gemakkelijker oplossingen gevonden kunnen worden, zelfs in een conflictsituatie.<sup>13</sup> Hij zoekt naar condities om het conflict hanteerbaar te maken en optimale uitkomsten te bereiken. Een professional – en dat geldt bij uitstek als wenselijkheid voor de professional die bij de overheid werkt – maakt bewust gebruik van alle vier conflictstijlen. Soms zal hij een kwestie ontwijken of erin toegeven wanneer dat de relatie versterkt of wanneer de kwestie een strijd niet waard is. Als snel een keuze doorgezet moet worden dan is strijden of forceren vaak beter. Echter, coöperatief handelen, zo blijkt uit vele studies, biedt op lange termijn de beste resultaten. Zeker als het om een belangrijke inhoudelijke kwestie gaat die ook de toekomstige samenwerking raakt, dan is het de moeite waard om tijd te nemen om te onderhandelen en naar gemeenschappelijke gedeelde oplossingen te zoeken.<sup>14</sup> Daarbij kan het helpen om eerst het probleem scherp te krijgen en verschillen in beeld te brengen. Dergelijk confronterend gedrag kan gecombineerd worden met probleemoplossend handelen.<sup>15</sup> Achter deze laatste benadering staat het Nederlandse polderen. Een term die zelfs een Amerikaanse president in de tijden van «Paars» in vervoering bracht, maar inmiddels door velen verguisd wordt. Ook het denken over «polderen» is kennelijk gepolariseerd. Polderen lijkt tegenwoordig in Nederland vooral de betekenis te krijgen van «slappe compromissen in achterkamertjes», waar anderen dit zien als het creatief oplossen van problemen vanuit een ervaren gezamenlijk belang. Polarisation betekent dan het stoppen met die achterkamertjes-compromissen. In plaats van open zoeken naar oplossingen, lijkt er een cultuur van vechten te ontstaan. Dat terwijl het «polderen» verwijst naar een eeuwenlange traditie van constructief overleg.<sup>16</sup>

Vanuit wetenschappelijk perspectief kan worden gezegd dat te veel polarisatie slecht is voor verhoudingen, maar een tekort ook. Sociaal psycholoog De Dreu stelt daarover in de RMO-bundel: «Samenvattend luidt de conclusie dat matig intense conflicten de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen kunnen bevorderen. (...) Polarisation en conflictescalatie blijken dus de kwaliteit van de besluitvorming – net als creativiteit en innovatie – eerder schade te berokkenen dan goed te doen.» De Dreu stelt dat polarisation niets anders is dan het verscherpen van tegenstellingen en het doen escaleren van een conflict. Hij concludeert dat polarisation niet de enige manier is om met conflicten om te gaan, maar wel een haast automatische inzet betreft, die zich moeilijk laat inperken. «Terwijl het energie en investeringen vraagt om conflicten door middel van constructief overleg te kanaliseren en op te lossen, is polariseren

<sup>12</sup> De achtergrond hiervan komt slechts indirect in de RMO-bundel over polarisation aan de orde in de bijdrage van C.K.W. de Dreu die schrijft over «het nut van polarisation in politiek en samenleving» (zie noot 4).

<sup>13</sup> A.D. Galinsky, G.J. Leonardelli, G.A. Okhuysen and T. Mussweiler, The role of regulatory focus in negotiation: Promoting distributive and integrative success, in: *Personality and Social Psychology Bulletin* 2005, 31, p. 1087–1098.

<sup>14</sup> Zie voor een bespreking in verband met het werk van de Nationale ombudsman: *De maakbaarheid van de overheid, Verslag van de Nationale ombudsman over 2005* en A.F.M. Brenninkmeijer, Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid, de Van Slingelandt-lezing, in: *Bestuurskunde* 16, 2007, (1), p. 58–65.

<sup>15</sup> E. Giebels en M. Euwema, *Conflictmanagement. Analyse, diagnostiek en interventie*, Noordhoff Uitgevers, Groningen/Houten 2005.

<sup>16</sup> H. Pleij, *Erasmus en het poldermodel*, Bert Bakker, Amsterdam 2005.

daarentegen iets wat min of meer vanzelf gaat...» Anders gezegd: escaleren van een conflict gaat vanzelf terwijl de-escaleren een bijzondere inspanning vergt. Mensen en instituties raken gemakkelijker in een escalatiespiraal, dan dat zij daar weer uit komen. Overigens kan de overheid vanuit zijn machtspositie ook escaleren door stilzitten of niet ingrijpen.

Professionaliteit zowel in de publieke als in de private sector is nauw verbonden met het vermogen van professionals om te de-escaleren. Vertaald in de termen van de Nationale ombudsman: de-escaleren is een vereiste van behoorlijkheid. Dit vormt het centrale thema voor dit verslag over 2009.

### **Profiteren van conflicten**

Er zijn volgens De Dreu drie voorwaarden om van conflicten te profiteren in de vorm van leervermogen, creativiteit en innovativiteit en de kwaliteit van de besluitvorming: partijen moeten niet op de persoon spelen, het conflict moet niet te heftig, maar matig intens zijn en er moet tussen partijen onderling vertrouwen, participatie en coöperatie zijn.

«Polarisatie doet deze drie voorwaarden teniet en verheft de intrinsiek negatieve gevolgen die conflicten hebben voor het welbevinden en de gezondheid van de betrokken personen.»

Verschil maakt ook of het om taakconflicten over de aanpak van een kwestie gaat of om meer ideologisch bepaalde conflicten over normen en waarden. Taakconflicten zijn beter oplosbaar.

In dezelfde bundel over polarisatie stelt cultureel antropologe Ghorashi: «De eerste stap van het debat zou dus niet polarisatie moeten zijn, maar het scheppen van tussenruimtes voor diverse overtuigingen».

Voor die tussenruimte vormt redelijkheid een belangrijk kenmerk, de bereidheid om naar elkaar te luisteren en de ander met openheid en nieuwsgierigheid te benaderen.

In deze woorden en in de analyse van De Dreu is de basis herkenbaar van mediation. De mediationtafel waar de mediator als onpartijdige en niet in het conflict betrokken derde partijen tot dialoog brengt en het conflict helpt de-escaleren, vormt de «tussenruimte» die Ghorashi noemt. Bij mediation – conflictbemiddeling – krijgen partijen over en weer de ruimte om hun visie, standpunten, zorgen en belangen te uiten en de neutrale bemiddelaar draagt er met zijn deskundigheid toe bij dat partijen ook naar elkaar luisteren. Vervolgens is het via onderhandelen en probleem oplossen mogelijk om verenigbare belangen te identificeren en een passende uitkomst te vinden voor eventueel tegengestelde belangen. Veelal draagt het mediationproces ertoe bij dat partijen ook in de toekomst beter in staat zijn om met elkaar om te gaan. Op die manier kan het leervermogen, de creativiteit en innovativiteit en de kwaliteit van de besluitvorming vergroot worden.<sup>17</sup> Dit geldt niet alleen voor de verhouding tussen overheid en burger, maar ook voor de verhouding tussen overheden en voor de verhouding tussen ambtenaren onderling.<sup>18</sup> Steeds duidelijker wordt in de praktijk dat naast deze meer formele toepassing van mediation, het toepassen van effectieve communicatie met de burger gebaseerd op mediationstechnieken een krachtig middel is om in uiteenlopende verhoudingen te de-escaleren en goede oplossingen te vinden. Ook tussen professionals onderling en tussen de vele onderdelen van onze complexe overheid zou de toepassing van mediation en mediationstechnieken tot een enorme kwaliteitswinst van ons openbaar bestuur kunnen leiden.

<sup>17</sup> L. Combrink e.a., *Op maat beslecht. Mediation naast rechtspraak 1999–2009*, Raad voor de Rechtspraak, Den Haag 2009. A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *Handboek mediation*, Sdu Uitgevers, Den Haag 2009.

<sup>18</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, Competitie en coöperatie in het openbaar bestuur, in: K. Breed (red.), *Het wegen van publieke waarden*, ROB, Den Haag, juni 2009, p. 97 e.v. Zie ook *Slagvaardig bestuur*, ROB, Den Haag, mei 2009.



## **Sociale cohesie**

Voor het onderwerp polariseren en depolariseren kan ook aansluiting worden gezocht bij de visie van Schuyt die spreekt over de steunberen van de samenleving: democratie, het rechtsproces, academische vrijheid, religieuze tolerantie en geweldloze politieke actie. Dat zijn de belangrijke verworvenheden van onze cultuur die ieder voor zich bijdragen tot verstandig en vooral constructief omgaan met strijd. In plaats van met openlijke strijd kan in het democratische forum, in de rechtszaal, in de collegezaal, in kerk of moskee en met een vreedzaam protest een oplossing gevonden worden voor tegenstellingen. Daarbij hoeven we het niet steeds met elkaar eens te zijn. Deze steunberen van de samenleving plaatst Schuyt in het teken van wat hij noemt de noodzaak van «tegenbinding». Het is volgens Schuyt een goed bewaard sociologisch geheim dat er ook een teveel aan sociale cohesie kan bestaan. Dan ontstaat er in een samenleving alleen nog maar een schier onontkoombaar wij-gevoel, waar iedereen die daarbuiten valt als vijandig wordt beschouwd én behandeld. Sociale uitsluiting van bepaalde groepen is een noodzakelijke pendant van de nadruk op insluiting van «gelijken» of van «ons soort mensen». Aangescherpt wij/zij-denken ligt meestal ten grondslag aan verstikkende cohesie.<sup>19</sup> Gematigde strijd werkt positief. Het al strijdend uitsluiten van groepen is verstikkend. In kleiner verband kan het gaan om «group think», in groter verband kan het gaan om raciaal of religieus gefundeerde tegenstellingen, zoals tussen het Westen en «de islam». Of wordt het beeld van dergelijke tegenstellingen escalierend gebruikt, zoals bij de tegenstelling tussen «Marokkanen» en «Molukkers» in januari van dit jaar in Culemborg.<sup>20</sup> De grootste krant van Nederland stelde: «De rassenrellen tussen Molukkers en Marokkanen in Culemborg dreigen uit te groeien tot een landelijk uitslaande brand.»

Sociale cohesie was in 2009 een kernthema voor het Ministerie van Justitie: *Justitie = sociale cohesie* luidde de titel van een bundel over het verbeteren van de sociale samenhang als belangrijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Sociale cohesie is voor de overheid vooral van belang als het gaat om de binding van mensen aan de instituties van de rechtsstaat. Een greep uit de aanbevelingen voor de professionals van Justitie: «Mobiliseer betrokkenheid, sluit allianties, geef goede voorbeelden (qua gedrag en organisatie), depolitiseer en vermaatschappelijk, kijk vanuit het perspectief van de gewone burger en humaniseer: doordenk wat recht met mensen doet en realiseer je de grootheid van klein leed.»

Het «kijken vanuit het perspectief van de gewone burger» en «het je realiseren van de grootheid van klein leed» vormen de centrale thema's in het werk van de Nationale ombudsman. Het uitgangspunt hierbij is dat het de-escaleren in de verschillende verhoudingen tot de burger een dure plicht van de overheid is, die samenhangt met de bijzondere rol van de overheid in onze samenleving. Een overheid die zonder goede reden de verhouding met burgers escaleert, handelt niet behoorlijk. Behoorlijk bestuur is de-escalierend bestuur.

### **«Realiseer je het grote van klein leed»**

Een vader van een dertienjarige zoon die autistisch is treft om zes uur 's ochtends de politie aan zijn deur. Zij komen zijn zoon ophalen omdat hij met andere jongens de koppen van een sproei-installatie zou hebben geschroefd. De vader vertelt dat het op dit tijdstip ophalen van de zoon vanwege zijn autisme een te grote negatieve impact zal hebben en stelt voor om om negen uur met zijn zoon op het bureau te komen. Terwijl hij buiten met de politie spreekt, doet hij de deur achter zich dicht, zodat het meenemen van de zoon feitelijk onmogelijk wordt. Wat volgt is dat de politie – uiteindelijk acht man sterk – vader tegen de grond werkt, hem tweemaal met pepperspray bespuut en geboeid naar het politiebureau

<sup>19</sup> K. Schuyt, *Steunberen van de samenleving*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2007. Zie ook C.R. Sunstein, *Why Societies Need Dissent*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2005.

<sup>20</sup> *De Telegraaf*, 5 januari 2010.

afvoert. Toen zijn vrouw en dochter te hulp snelden zijn ook zij gearresteerd en naar het bureau overgebracht. De vader kreeg – anders dan de betrokken agent – niet de voorgeschreven nabehandeling na de toepassing van pepperspray zodat hij langdurig de pijnlijke gevolgen ervan heeft ervaren, terwijl de betrokken agent wél behandeld werd. De zoon moest uiteindelijk langdurig op het bureau blijven, niet vanwege zijn kwajongensstreek, maar als getuige van de wederspanning van zijn familieleden. De rechter oordeelde dat het geweldgebruik van de politie onrechtmatig was. De klachtcommissie van de politie oordeelde dat de klachten van de familie over het politieoptreden hoofdzakelijk ongegrond waren en de korpsbeheerder heeft dit advies gevolgd. De Nationale ombudsman heeft de klachten uiteindelijk wel gegrond verklaard.<sup>21</sup> De vader stelt dat zijn gezin als gevolg van het excessieve politieoptreden in hun buurt een slecht aanzien kreeg, hij als zelfstandige veel werk was misgelopen en de moeder haar baan kwijt was. Al met al meer dan klein leed.

### **Ander leed**

Een gezin gaat in de agrarische gemeente Overbetuwe een recreatiewoning bewonen die het gezin zonder bouwvergunning aanzienlijk vergroot. Aanvankelijk zijn de verhoudingen met de bewoners van het agrarische bedrijf aan de andere kant van de sloot goed. Maar het wonen op korte afstand van een agrarisch bedrijf stuit op wettelijke bezwaren en de verhoudingen tussen de gezinnen raken verstoord: burens worden elkaars vijanden. De gemeente treedt niet handhavend op omdat een ommezwaai naar woningbouw beter in het beleid past. Maar dat niet-optreden en het nemen van vele bestuursrechtelijke besluiten om de illegale bewoning en verbouwing te repareren, leiden tot vele procedures via rechtbank naar Raad van State en weer terug. Er gaan vele jaren overheen en steeds weer blijkt dat de gemeente juridisch fout zit, maar dat al dat procederen niets oplost. Uiteindelijk moet de gemeente een oplossing vinden in deze juridische warboel en vergoedt de kosten van het verplaatsen van de mestopslag, zodat wonen en boerenbedrijf beter verenigbaar zijn. Maar door de aanpassingen wordt nu het agrarische bedrijf door de gemeente belaagd met milieuhandhaving. De verhoudingen tussen de burens, maar ook met de gemeente zijn verstoord. De vraag rijst of de gemeente wel de neutrale rol heeft vervuld die verwacht mag worden. Het tv-programma Netwerk besteedde aandacht aan de kwestie in de serie «Kafka in de polder».<sup>22</sup>

Een jonge geestelijk gehandicapte vrouw met beperkt gezichtsvermogen en reuma is aangewezen op verzorging in een zorginstelling. Zij verplaatst zich met een elektrische rolstoel. Haar fysiotherapeut laat haar te lang alleen, zij valt uit de rolstoel die vervolgens over haar heenrijdt. Haar been schiet daarbij uit de kom en ze heeft een fractuur. Deze ernstige letsels worden door de zorginstelling niet opgemerkt en er ontstaat een lang en pijnlijk genezingstraject voor deze vrouw. Maar ook voor haar vader en moeder is het pijnlijk. Zij willen vanuit hun betrokkenheid bij hun kind veilig stellen dat hun dochter goede zorg krijgt. Ze vertrouwen de zorgsituatie niet meer en melden zich bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). En deze ouders zijn niet de enige verwanten met problemen met de zorg. De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van vijf van dergelijke klachten beoordeeld hoe de IGZ omgaat met klachtenmeldingen. Voor burgers is onduidelijk waar ze terecht kunnen met hun zorgen en hoe ze verbetering in de situatie van hun verwanten kunnen realiseren. De Inspectie geeft onvoldoende invulling aan het toezicht op de kwaliteit van de zorg voor verstandelijk gehandicapten en aan de bescherming van de integriteit van het lichaam. De IGZ moet onderzoeksmethoden gebruiken die meer betrouwbare en objectieve informatie opleveren en vooraf aangekondigde inspecties volstaan niet.

---

<sup>21</sup> Rapport 2009/269.

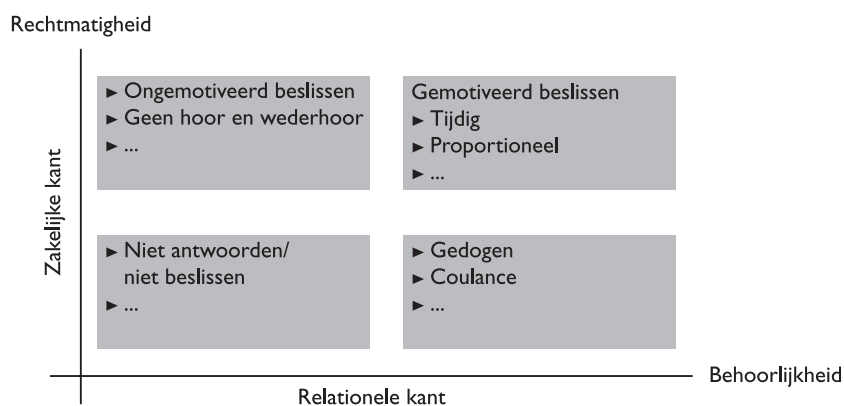
<sup>22</sup> Rapport 2009/049.

De Inspectie zou bij het toezicht niet alleen uit moeten gaan van de informatie die een zorginstelling verstrekt, maar veel meer gebruik moeten maken van signalen, meldingen en klachten van cliënten en hun verwanten.<sup>23</sup> Het stilzitten van de IGZ werkt in al deze gevallen zeer escalierend. In hoofdstuk 2 van dit verslag is een overzicht opgenomen van meer zaken waar de opstelling van de overheid tot onnodige escalatie leidt.

### Het ombudskwadrant

In zijn dagelijkse werk heeft de Nationale ombudsman steeds te maken met de vier eerder genoemde basishoudingen ten aanzien van conflicten. Vooral omdat het de vraag is hoe enerzijds de professionals die voor de overheid werken omgaan met deze conflictstijlen en anderzijds hoe «de overheid» in al haar verschillende onderdelen overkomt op de burger. Instituties functioneren nu eenmaal anders dan mensen. Om dit inzichtelijk te maken is het ombudskwadrant ontwikkeld, dat een verband legt tussen enerzijds rechtmatigheid en anderzijds behoorlijkheid. Links onderin het kwadrant gaat het om overheidshandelen wat zowel niet rechtmatig als niet behoorlijk is. Rechtsboven staat het handelen dat rechtmatig én behoorlijk is. Hieraan zijn in figuur 1 enkele voorbeelden toegevoegd.

**Figuur 1 Voorbeelden in het ombudskwadrant**



Als de overheid bij het uitoefenen van haar taak wettelijke bevoegdheden aanwendt (besluiten nemen, handhaven, vergunningen weigeren, uitkeringen toekennen of terugvorderen, beboeten of bestraffen), dan geeft de overheid vorm aan «de rechtsorde», maar op de burger kan dat als forcerend en zelfs conflict zoekend overkomen. Een agent die iemand aanhoudt en commandeert: «legitimatie!» en een bon uitschrijft, forceert. Voor de legitimatie van de overheid in al haar onderdelen en de professionals die voor die overheid optreden is het essentieel dat het op wet- en regelgeving gebaseerde handelen tevens op een behoorlijke wijze wordt uitgevoerd. Een agent moet de burger met respect behandelen en de burger serieus nemen. Het overheidshandelen en in het bijzonder het optreden van de professionals die namens de overheid optreden moet daarom niet alleen rechtmatig zijn, maar ook steeds behoorlijk. Dat is ook de toegevoegde waarde van de Nationale ombudsman naast de rechter die over de rechtmatigheid gaat. De ombudsman zet de overheid aan om zich voortdurend ook te oriënteren op de behoorlijkheid. Daarbij kan zij tevens bijdragen aan de-escalatie, wanneer ze bij al haar handelen effectief de mensenrechten respecteert, tijdig handelt, hoor en wederhoor toepast en goed motiveert, zorgvuldig omgaat met informatie en een redelijke belangenafweging maakt.<sup>24</sup> Maar de overheid mag tevens

<sup>23</sup> Zie rapport 2009/250 en rapport 2009/110.

<sup>24</sup> Zie de behoorlijkheidswijzer, beschikbaar op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl). Zie ook bijlage 1 van dit verslag.

handhavend en afdwingend escalerend optreden om haar taak te realiseren, mits binnen de wet en behoorlijk uitgevoerd.

De Nationale ombudsman hanteert als professional zelf ook escalatie. Escalatie om de overheid aan te zetten om de-escalerend ten opzichte van de burger op te treden. Vaak lukt het om in redelijk overleg met de overheid de behoorlijke behandeling van de burger te bevorderen. Soms is het noodzakelijk om met een oordelend rapport en de publiciteit die daaruit voortvloeit, of met een dwingend signaal in de media de overheid wakker te schudden en de behoorlijkheid op de politieke en bestuurlijke agenda te plaatsen. Ook de presentatie van een jaarlijks verslag als het nu voorliggende kan leiden tot noodzakelijke escalatie. Het verslag over 2007 bij het 25-jarig bestaan van het instituut Nationale ombudsman had «Burgerschap verzilverd» als thema en heeft bijvoorbeeld geleid tot heftige reacties. Minister-president Balkenende reageerde vrij snel met zwart-wit beelden in de media.

In vrijwel alle gevallen waarin het misgaat tussen overheid en burger leidt een investering van de overheid in de behoorlijkheid (even bellen, aan tafel gaan zitten) ertoe dat oplopende spanningen gede-escalerd kunnen worden. Deze spanningen treden veelal aan de kant van de burger op die afhankelijk is van de overheid. In die situaties merkt de overheid dat een burger «lastig» is of escaleert. Als de burger escaleert dan moet de overheid en de professional die voor de overheid optreedt door middel van behoorlijke behandeling de escalatie zoveel mogelijk beperken. De ervaring leert dat het overgrote deel van de burgers (én bedrijven en instellingen) daar positief op reageert. Deze de-escalatie leidt vrijwel steeds ook tot dejuridisering, want klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures vormen veelal een onderdeel van een escalatieproces.

### **Professionele politie**

Escalatie en de-escalatie bij de politie verdient extra aandacht. In de eerste plaats zijn vanwege het veelal fysieke optreden van de politie als «sterke arm» met zijn geweldmonopolie, escalatie en de-escalatie duidelijk zichtbaar. Veel rapporten van de Nationale ombudsman gaan over uit de hand gelopen confrontaties tussen de politie en burgers. In de tweede plaats is er in het maatschappelijk debat veel aandacht voor escalatie en de-escalatie rond de politie (en andere geüniformeerde professionals, zoals brandweer en ambulancepersoneel). Zij vervullen een sleutelrol in de «grimmige samenleving».

De politie heeft jaarlijks miljoenen contacten met burgers en die contacten verlopen, ook in lastige en complexe situaties, vrijwel altijd goed. Naar verhouding ontvangt de Nationale ombudsman weinig klachten over de politie.<sup>25</sup> Onze politie is professioneel en die professionaliteit bestaat voor een belangrijk deel uit het vermogen om in uiteenlopende situaties de-escalerend op te treden. Van de ME is bekend dat – juist ook in vergelijking met buitenlandse politie-eenheden – de inzet veelal goed georganiseerd is en dat ook in ingewikkelde situaties het geweldgebruik veelal tot een minimum beperkt blijft. Zo werkt de ME niet met een «escalated force-benadering» met toepassing van de harde riot control-methode waarbij relatief veel geweld toegepast moet worden. In Nederland gebruikt de politie meer de negotiated management-benadering waarbij meer ruimte is voor respectering van mensenrechten, community policing en gebiedsgebonden politiezorg.<sup>26</sup> Met de inzet van speciaal getrainde arrestatie-eenheden bij ordeverstoring worden mensen die zich schuldig maken aan strafbare feiten geïsoleerd en opgepakt, zodat zij vervolgd kunnen worden, eventueel op basis van videobeelden die gemaakt zijn. Ook de speciaal getrainde arrestatieteams zijn in staat om met een minimum aan geweld gevaarlijke verdachten uit huis te halen of in hun voertuig aan te houden. De agent in de straat is veelal ook goed in staat om met een breed geschakeerd publiek om te gaan en escalatie te

<sup>25</sup> G. Drenth e.a., *Kracht van meer dan geringe betekenis. Deel B: Sturing en toetsing van politieke geweldsbevoegdheid*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2008, p. 111.

<sup>26</sup> O.M.J. Adang (red.), *Boven de pet? Een onderzoek naar ordehandhaving in Nederland*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2009, p. 93 e.v.

voorkomen. Zelfs bij lastig gedrag van uitgaanspubliek onder invloed van alcohol en drugs weet de politie veelal zijn werk goed te doen, zonder onnodig te escaleren. De politie mengt zich in het publiek en zorgt ervoor «bekend» te zijn zodat de anonimiteit geen dekmantel wordt voor escalerende verhoudingen: het «kennen en gekend worden». Zo beschouwd kan worden gezegd dat het de-escaleren van conflicten een redelijk goed ontwikkelde basisvaardigheid is van de politie. Het kan altijd beter,<sup>27</sup> maar wij hebben niet over onze politie te klagen. En ook als er klachten komen, probeert de politie daar serieus op in te gaan en met burgers in gesprek te gaan. Zo wordt vaak voorkomen dat klachten zodanig escaleren dat ze bij de Nationale ombudsman terechtkomen.<sup>28</sup>

### **Wat zijn de feiten?**

Uit de duizenden rapporten die de Nationale ombudsman in ruim 25 jaar heeft uitgebracht over de interactie tussen de burger en de politie blijkt uit onderzoek van Van der Brink, lector aan de Politieacademie, dat de verhoudingen escaleren. De burger verwacht van de politie een coöperatieve opstelling en hij tolereert niet dat de politie direct tot bekeuren of aanhouden overgaat. De politie probeert respect af te dwingen door daadkrachtig optreden en de politie neemt al snel een autoritaire houding aan en gebruikt eerder verbaal en fysiek geweld tegen de burger die zich niet voegt.<sup>29</sup> Deze «assertieve levensstijl» van beide kanten – politie én burger – leidt kennelijk tot meer escalatie.

Bij een onderzoek naar geweldgebruik door de politie in vier politieregio's bleek het geweldgebruik door de politie uiteindelijk beperkt te zijn.<sup>30</sup> De politie hoeft slechts bij vier op de honderd aanhoudingen geweld te gebruiken. Mannelijke agenten gebruiken meer geweld dan vrouwelijke agenten en bij gemengde politiekoppels gebruiken de mannen ook eerder geweld. 75% van de executieve politieambtenaren melden helemaal geen geweldgebruik. Ambtenaren die geweld gebruikt hebben, doen dat gemiddeld ruim twee keer per jaar. 23 ambtenaren waren echter goed voor gemiddeld dertien geweldsaanwendingen per agent per jaar en een agent gebruikte 21 keer geweld. Deze scheve verdeling is vaker vastgesteld. Van de 3 777 gerapporteerde geweldstoepassingen in de vier politieregio's is 35% beoordeeld door een meerdere. Slechts 2% van deze geweldtoepassingen werd niet akkoord bevonden. Uiteindelijk is slechts in 0,2% van de geweldsaanwendingen een sanctie aan een agent opgelegd (transactie, disciplinaire boete, voorwaardelijk ontslag, etc.). Er zijn in de onderzochte korpsen in de onderzochte periode 75 klachten tegen agenten ingediend (in 2% van alle gevallen) en slechts in één van de 3 777 gerapporteerde geweldtoepassingen is een klacht gegrond verklaard door de klachtcommissie. Er zijn in dit onderzoek geen klachten gerapporteerd die bij de Nationale ombudsman terecht zijn gekomen.

Hoe ziet de keerzijde er uit: geweld tégen de politie in de vorm van agressief gedrag, tegenwerking en direct geweldgebruik in het dagelijkse politiewerk? Binnen de politie leeft hierover onvrede. De politie zelf neemt verharding van de verhoudingen waar. Dit onderwerp staat sterk in de publieke en politieke belangstelling. Bij het kabinet en het parlement leeft de wens dat alle vormen van geweld tegen de politie strafrechtelijk worden afgedaan en verschillende beleidsplannen zijn daarop gericht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2006 het *Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken* geëntameerd. Het aantal geregistreerde gevallen van belediging en bedreiging van ambtenaren is in de afgelopen jaren fors gestegen, evenals die van mishandeling (in mindere mate). Moeilijk valt echter vast te stellen of het gaat om een echte toename of om betere registratie en actievere strafrechtelijke aanpak. Vanwege de toenemende registratie stijgt vooral het aantal beledigingen en bedreigingen in de

<sup>27</sup> Idem, p. 97 en 98 van dit rapport bevatten aanbevelingen.

<sup>28</sup> Idem, p. 99.

<sup>29</sup> G. van der Brink en G. van Os, Tweezijdige behoorlijkheid, in: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2007.

<sup>30</sup> Utrecht, Brabant Zuid-Oost, Twente en Zeeland. R. Bleijendaal e.a., *Kracht van meer dan geringe betekenis*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2008.

politie systemen. Politieambtenaren zijn zich minder tolerant gaan opstellen, luidt de conclusie. Vier op de tien politiemensen zegt de laatste twaalf maanden met agressie te zijn geconfronteerd, waarvan het in de helft van de gevallen om belediging gaat. De agressie is vooral verbonden met werken in de nacht en in het bijzonder de weekends waar uitgaansgeweld onder invloed van alcohol en drugs een belangrijke kwestie is. Bijna de helft van de agressieplegers zijn bekenden van de politie, 17% is veelpleger en nog eens 9% is zeer actief veelpleger, dus maar liefst 75% zit al in de politie systemen. In 60% van de gevallen is er alcohol gebruikt. Nu reageren agenten veelal niet direct op een belediging, ze treden pas op bij herhaling. De onderzoekers constateren dat de bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden pragmatisch wordt gehanteerd. Bedreiging en geweld blijken geen invloed te hebben op de arbeidsmotivatie. Wel heeft 25% van de politiemensen die met agressie geconfronteerd zijn, dat als ingrijpend ervaren.<sup>31</sup> Uit onderzoek van TNO blijkt inderdaad dat politieagenten en andere werknemers die veel met lastige klanten/burgers te maken hebben, niet zozeer een burn out krijgen van die lastige klanten, maar wel als zij onvoldoende opgevangen en gesteund worden door collega's en hun organisatie nadat zij met geweld te maken hebben gehad.

Ook naar grootschalig politieoptreden is onderzoek gedaan met als aanleiding vragen die de Nationale ombudsman in 2006 in het tv-programma Buitenhof had gesteld over de professionaliteit van de politie in die situaties. Politieagenten moeten zich kunnen beschermen, maar het is minstens zo belangrijk dat zij hun werk zo goed doen dat ze niet in situaties terechtkomen waarbij (excessief) geweld nodig is.<sup>32</sup> Onderzoek van de Politieacademie uit 2009 wijst uit dat dit excessieve geweld (dat zij structureel incidentalisme noemen) inderdaad bij verschillende politieacties aantoonbaar is, vooral als onduidelijk is of de ME of de «platte petten» moeten worden ingezet. Er zijn situaties als in Pijnacker in 2006 bij de Koninginnedagfeesten en bij sommige risicowedstrijden waarbij de politie doorschiet in de geweldstoepassing. De onderzoekers van de Politieacademie concluderen in 2009: «De meest effectieve wijze van ordehandhaving is een «balans» te handhaven tussen de waargenomen risico's en de politie-inzet, het politieoptreden en de bejegening. Als er geen balans is, ontstaat de perceptie dat de genomen politie maatregelen niet bij de situatie pasten, met als gevolg een toenemende steun voor antisociaal gedrag en verhoogde kans op escalatie en agressie. Als supporters, demonstranten of andere aanwezigen deze balans waarnemen, worden onderlinge sociale controle en samenwerking met de politie bevorderd. Dat verhoogt de kans op marginalisering en isolatie van gewelddadige individuen, het leidt tot ontbreken van steun voor (en zelfs tegenwerking van) antisociaal gedrag en tot conflictvermijding.»<sup>33</sup>

Aan deze incidenten kan ook het politieoptreden naar aanleiding van de strandrellen in Hoek van Holland, zomer 2009, toegevoegd worden waar de politie met de «platte pet» zelf in een gevaarlijke situatie terechtkwam en al schietend een uitweg moest vinden. Uit onderzoek van het Crisis Onderzoeksteam (COT) bleek dat het ontbreken van de ME een belangrijke reden hiervoor was. De confrontatie met hooligans liep uit de hand en 21 agenten losten 76 schoten, waarbij zes gewonden en één dode vielen. Hoek van Holland is echter geen uitzondering. Het is opmerkelijk dat de Nederlandse politie bij een Europese vergelijking hoog scoort ten aanzien van het aantal doden door politiekogels.<sup>34</sup> Ten opzichte van Duitsland vallen in Nederland jaarlijks drie keer zo veel doden door politiekogels en ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk vijf keer zo vaak.

<sup>31</sup> J. Naeyé e.a., *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2008, p. 185 e.v.

<sup>32</sup> O.M.J. Adang (red.), *Boven de pet? Een onderzoek naar ordehandhaving in Nederland*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2009, p. 9.

<sup>33</sup> Idem, p. 95.

<sup>34</sup> J. Timmer en G. Pronk, *Politiegeweld in Europa, een vergelijkende verkenning van bevoegdheden tot politieel vuurwapengebruik*, in: *Politie in beeld. Liber amicorum Jan Naeyé*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2009.

### «Zero tolerance»: een misverstand

De politie mag niet slap opereren en vanuit politiek/bestuurlijke hoek wordt veel nadruk gelegd op handhavend optreden door de politie. De politie dreigt – zo wordt in het publieke en politieke debat betoogd – het gezag te verliezen op straat. De kranten koppen de woorden van minister Ter Horst: «Politie krijgt meer gezag door bekeuringen» en «Bedreigen van agenten harder aanpakken». Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek van de Politieacademie over geweld tegen de politie, stelde minister Ter Horst in het tv-programma NOVA: «We gaan de regelingen die zeggen dat agenten terughoudend moeten optreden, onder de loep nemen. Politieagenten moeten zich vrij voelen om die instrumenten in te zetten zodat niemand nog in zijn hoofd haalt om een agent aan te vallen.» Ook bij de behandeling van de politiebegroting bleek veel politieke aandacht voor de wijze waarop de politie zijn werk van dag tot dag doet.<sup>35</sup> Uitbreiding van de strafbaarstelling van gedrag dat de gezagsuitoefening aantast zonder gewelddadig te zijn, wordt overwogen.<sup>36</sup> Maar tevens wordt de zorg uitgesproken dat politiemensen bij belediging niet direct tot strafrechtelijk optreden overgaan. Wat in deze discussie opvalt, is dat wat de politie als professional doet meer en meer in het politieke debat aandacht krijgt, maar vooral ook ingevuld wordt. Dat is ongewenst. De politie moet ruimte behouden om zelf inhoud te geven aan haar professionaliteit.

Om het gezag op straat terug te winnen, is «zerotolerancebeleid» volgens luide stemmen noodzakelijk. Overtreding? Bekeuring, zonder pardon! Anders dan wellicht gedacht, is zero tolerance goed verenigbaar met proportioneel en behoorlijk politieoptreden. Het mag er echter niet toe leiden dat de politie zelf «een kort lontje» krijgt. Veel politiekklachten waar de Nationale ombudsman uiteindelijk mee te maken krijgt – kennelijk de lastige gevallen – laten zien dat het probleem niet zozeer is dat de politie handhavend optreedt, als wel de wijze waarop zij dat doet. De politie Rotterdam Rijnmond heeft de tevredenheid onderzocht van burgers die een verkeersboete krijgen. Hoewel op het eerste gezicht weinig burgers in die situatie tevreden zullen zijn, blijkt uit het onderzoek dat het overgrote deel van de burgers niet ontevreden is over de politie. Slechts tussen de 18 en 25% van de beboete burgers bleek ontevreden over de politie. Waarom zijn mensen ontevreden? Burgers willen door de politie serieus genomen worden en met respect behandeld worden, en soms gebeurt dat blijkbaar onvoldoende. Voor de Nationale ombudsman is belangrijk wat de achtergrond is van dit verschijnsel: als de politie haar werk naar behoren doet, zoals bekeuren bij overtredingen, blijkt de burger hierover tevreden en ontstaan in het overgrote deel geen klachten over de politie. Daar staat tegenover dat veel nadruk in politiek en media op hard politieoptreden het risico schept dat de politie zelf tot incidenten uitdaagt.<sup>37</sup>

In de politiestudie *Conflict op straat: strijden of mijden* over de interactie van de politie met Marokkaanse en Antilliaanse jongeren staat centraal hoe in de praktijk in Amsterdam-West, Culemborg, Groningen en Leeuwarden de politie erin slaagt om professioneel om te gaan met deze als lastig ervaren groepen jongeren.<sup>38</sup> In de praktijk stelt de politie zich vriendelijk op. De jongeren zeggen wel dat ze zeer ontevreden en boos over de politie zijn, maar bij observatie bleken ze zich behoorlijk te gedragen tegenover de politie. De competenties van de politie om om te gaan met lastige jongeren zijn voor verbetering vatbaar. Vooral de relatie met jongeren met een Marokkaanse achtergrond kan snel escaleren. «Respect eisen» is onderdeel van hun cultuur en dreigen en schelden worden daarbij gemakkelijk ingezet. Dat dreigen en schelden heeft vanuit de jongeren niet de intentie om erg serieus te zijn («het zijn maar woorden»), doch komt vaak wel serieus over, omdat moeilijk te bepalen is

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2009–2010, 29 628, nrs. 161 en 163.

<sup>36</sup> Zie ook Kamerstukken II, 2009–2010, 28 684, nr. 260.

<sup>37</sup> B. van Stokkom, *Beledigd in Amsterdam*, Politieregio Amsterdam-Amstelland 2005.

<sup>38</sup> N. Kop en M. Euwema (red.), *Conflict op straat: strijden of mijden. Over de interactie van de politie met Marokkaanse en Antilliaanse jongeren*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2009, p. 49 e.v.

wanneer het wel of niet serieus bedoeld is. Het zou uitmaken wanneer er meer agenten met bijvoorbeeld een Marokkaanse achtergrond zouden zijn. Door de eenzijdige samenstelling van het politiekorps dreigen de tegenstellingen als vanzelf een raciale inslag te krijgen. Onderzoek op de «hotspots» met kennelijk veel incidenten wijst echter uit dat de interacties tussen jongeren en politie veelal in een constructieve sfeer verlopen, zonder escalatie.<sup>39</sup> Dit onderzoek weerspreekt overtuigend het beeld zoals dat vaak in de media en het politieke debat wordt gecreëerd.

Desondanks blijkt er een krachtige politieke reflex om telkens weer geïdentificeerde veiligheidsgebreken in de samenleving op te lossen met nieuwe bevoegdheden. Zwaarder en ingrijpend. Op deze wijze lijkt van de kant van de overheid een bewapeningswedloop gaande die onvoldoende kritisch getoetst wordt. Het zou beter zijn te aanvaarden dat een volledig veilige samenleving niet haalbaar is en dat de vele overheidsmaatregelen die ons een veiliger samenleving tegelijkertijd een bedreiging voor een behoorlijke verhouding tussen burger en overheid kunnen vormen. Repressie is minder nodig wanneer de deskundigheid en vaardigheid om conflicten te hanteren vergroot wordt.

### **Is schelden de norm?**

De politieke opwinding over schelden tegen de politie laat een zwakke plek zien. In de politieke arena is de vrijheid van meningsuiting opgeblazen tot «het recht om te beledigen». In de dagelijkse praktijk van politici blijkt het elkaar beledigen en het beledigend wegzetten van bevolkingsgroepen een opkomende tendens. Onderzoek wijst uit dat politici en andere voorbeeldfiguren die zich niet aan de normen houden een sociaal klimaat scheppen dat veel meer negatieve invloed heeft op normhandhaving dan gewone burgers die zich niet aan de normen houden. «De inktvlek van normloosheid die wordt verspreid door antinormatief gedrag is veel groter en veel zwarter wanneer zij veroorzaakt wordt door een prominent persoon dan door gewone mensen.»<sup>40</sup> De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de beste maatregel om te voorkomen dat burgers zich grof opstellen tegenover de politie, is dat politici zich zelf niet grof opstellen. Het «recht om te beledigen» dreigt meer en meer het recht van de straat te bepalen.

«De politiek» heeft zo gezien een dubbele boodschap voor de samenleving: het je uiten met schelden is voor henzelf de dominante norm, maar de politie moet 100% optreden tegen scheldende burgers. Voor de overheid geldt dat zij aan zichzelf verplicht is om in al haar geledingen voorbeeldgedrag te vertonen. Dit vooral omdat de overheid als veelal machtigere partij in het conflict veel meer invloed heeft op het verloop van de escalatie of de-escalatie. Zo gezien is de overheid zelf de meest bepalende factor.

### **Escalatie door de ogen van de burger**

Hiervoor werd geconstateerd dat als de politie «een kort lontje» heeft, de kans groot is dat de burger zich niet serieus genomen en met respect behandeld voelt. Hierachter schuilt de belangrijkste reden voor onvrede van de burger met de overheid. En dit geldt niet alleen voor de politie, maar voor alle verschillende vormen waarin de overheid optreedt. Als de overheid eenzijdig de nadruk legt op de uitoefening van haar juridische bevoegdheden, zonder de burger als mens te erkennen – «tussenruimte te creëren» – dan treedt gemakkelijk escalatie op. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kan gerust honderdduizenden positieve en eventueel negatieve AOW- en AKW-beslissingen via de computer uitsturen zonder dat er veel problemen ontstaan, mits die besluiten maar duidelijk zijn en voldoende zorgvuldigheid uitstralen. Onderzoek wijst uit dat juist bij negatieve beslissingen de betekenis van een behoorlijke behandeling op de aanvaarding groot is.<sup>41</sup> Anders dan veelal wordt aangenomen weegt

<sup>39</sup> Idem, p. 86 e.v.

<sup>40</sup> S. Lindenberg en D.A. Stapel, Cue power: gedragssturing via de omgeving, in: W.L. Tiemeijer e.a., *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag*, WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

<sup>41</sup> Zie voor een bespreking hiervan: A.F.M. Brennikmeijer, Een eerlijk proces, in: *Nederlands Juristenblad* 2009, afl. 32, p. 2050–2056.



voor de burger niet alleen een voor hem positieve uitkomst zwaar, maar vooral ook de rechtvaardige wijze waarop hij behandeld wordt. Goede informatie en goede dienstverlening aan de telefoon neemt eventueel ontstane problemen alsnog weg. Het aantal klachten over de SVB is al jarenlang opmerkelijk klein. Het uitoefenen van wettelijke taken, zelfs al gebeurt dat massaal via de computer kan kennelijk probleemloos verlopen. Informatie die niet op orde is, afdelingen die langs elkaar heen werken, fouten en onzorgvuldigheden kunnen tot irritatie bij burgers leiden en uiteindelijk tot klachten. De Belastingdienst, in het bijzonder bij de verwerking van de verschillende toeslagen, en het UWV met onvoldoende functionerende ICT-systemen genereerden veel onvrede bij burgers, maar langzamerhand neemt het aantal klachten af. Omdat de Belastingdienst en het UWV investeren in hun relatie tot de burgers die van hen afhankelijk zijn. Traag of niet reageren en het onzorgvuldig omgaan met informatie leiden daarentegen gemakkelijk tot escalatie.

De politieagent die de straat op is gestuurd om zijn quotum bonnen binnen te halen, loopt meer risico's op escalatie in zijn contacten met de burger dan de politieagent die bij het corrigeren van ongewenst gedrag van de burger een bon uitschrijft. De burger heeft veelal een scherp gevoel voor dit verschil in opstelling. Is er enige «tussenruimte» waarin communicatie mogelijk is over het waarom van de overtreding en het waarom van de correctie?

De overheid functioneert vanuit een eigen rationaliteit die voor de burger vaak onduidelijk of onbegrijpelijk is of onvoldoende geloofwaardig overkomt. In hoofdstuk 2 van dit verslag worden aan de hand van concrete zaken illustraties gegeven van problemen die het afgelopen jaar tussen overheid en burger gespeeld hebben. De burger is in veel situaties afhankelijk van de overheid en die afhankelijkheid vormt een mogelijke bron van escalatie. Ook valt te denken aan de ketenproblemen waar burgers mee geconfronteerd worden: ieder onderdeel van de overheid doet wat hij (volgens de wet) moet doen, maar het eindresultaat voor de burger is problematisch. Het zo steeds dreigende misverstand tussen burger en overheid, tussen mens en systeem, kan worden beperkt door zo nodig persoonlijk contact op te nemen, de behoorlijkheidsnormen na te volgen en de burger zo veel als mogelijk op een positieve manier bij de besluitvorming te betrekken.<sup>42</sup> Zo wijst onderzoek uit dat door het direct bellen naar de burger als er problemen blijken te zijn (bezwaren of klachten) in 40 tot 60% van de gevallen de onvrede kan worden weggenomen.

Stelregel voor de Nationale ombudsman is dat de overheid niet alleen rechtmatig, maar ook behoorlijk moet optreden. Het eenzijdig nadruk leggen op het feit dat de overheid zo kan en mag handelen omdat de wet dat bepaalt, vormt een hardnekkige escalatiefactor. De overheid moet tevens behoorlijk optreden. Deze behoorlijkheid betreft niet alleen «correcte bejegening» als kwaliteitseis voor overheidsoptreden, het is niet alleen «netjes» als de burger behoorlijk behandeld is. In de eerste plaats is het belangrijk dat de overheid zelf steeds het goede voorbeeld geeft aan burgers.<sup>43</sup> In de tweede plaats werken via de behoorlijkheid twee voor de overheid essentiële mechanismen die nauw met elkaar samenhangen: het legitimeren van het overheidsoptreden en de aanvaarding ervan. Als een burger in zijn contact met de overheid serieus genomen wordt en met respect behandeld wordt (op een prettige, menselijke manier, tijdig, op basis van de juiste informatie, na een redelijke afweging en proportioneel) dan krijgt de burger daardoor het vertrouwen dat hij juist behandeld wordt. In veel situaties weet een burger niet precies waar hij wel of niet recht op heeft en of de overheid terecht optreedt. Wat de burger wel kan beoordelen is de indruk die hij van de overheid krijgt: als die overheid

<sup>42</sup> Verslag Nationale ombudsman over 2005: *De maakbare overheid*.

<sup>43</sup> *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*, Advies van de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat' in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 13 februari 2008 en *Sociale cohesie*, Ministerie van Justitie, september 2009, p. 45.

correct optreedt dan leidt de burger daar veelal uit af dat de overheid betrouwbaar over komt en daarom inhoudelijk juist handelt.<sup>44</sup> En dit heeft ook invloed op de aanvaarding van het overheidshandelen. Onderzoek wijst uit dat juist bij negatieve beslissingen de betekenis van een behoorlijke behandeling op de aanvaarding groot is.<sup>45</sup> Anders dan veelal wordt aangenomen weegt voor de burger niet alleen een voor hem positieve uitkomst zwaar, maar vooral ook de rechtvaardige wijze waarop hij behandeld wordt.

Dus niet het al dan niet positieve of begunstigende overheidsoptreden op zich leidt tot escalatie tussen burger en overheid, maar wel de niet-rechtvaardige behandeling: niet serieus nemen, niet respectvol zijn. Legitimatie en aanvaarding zijn essentieel voor overheidshandelen, omdat zij de kern van het gezag vormen. Dat overheidsgezag wordt niet verworven door eenzijdig macht uit te oefenen («regel is regel»), maar door de mens in zijn waardigheid te erkennen. Daarin ligt ook het antwoord op de vraag «waarom volgen burgers de wet op?» Hierover later meer.

### **Escalatie door de ogen van de overheid**

Voor de overheid zijn er verschillende vormen van escalatie. Hiervoor kwam aan de orde geweld tegen de politie en andere professionals en tegenwerking die de politie kan ervaren bij het uitoefenen van de politietaak. Dan gaat het om reacties van burgers op het geweldmonopolie van de overheid. Onderzoek wijst uit dat slechts een heel klein deel van de burgers zich verzet tegen de politie. Het gaat veelal om alcohol- en drugsgerelateerd verzet en om verzet van goede bekenden van de politie. Meer dan 95% van de burgers werkt mee met de overheid. Slechts 1,34% van de burgers heeft op jaarbasis vanwege iets serieuzers dan een verkeersboete met Justitie te maken.<sup>46</sup> Jonge mannen onder invloed van alcohol en drugs en een heel beperkte groep mensen met een psychisch probleem zullen vooral via fysiek geweld escalerend gedrag vertonen, waar vooral de politie, andere publieke dienstverleners en mensen aan het loket mee te maken kunnen krijgen. Groepjes jongeren kunnen overlast veroorzaken en de politie kan dan met schelden en dreigen geconfronteerd worden. Al met al vormt het verzet tegen de politie een verschijnsel met beperkte omvang.

Een belangrijke categorie mensen die op een andere wijze escalerend gedrag vertonen zijn mensen die teleurgesteld zijn in de manier waarop de overheid met hun belangen omgaat. Dat kan vrijwel iedere burger zijn en de vorm van escalatie is veelal het gebruik van juridische procedures. Geen goede informatie van de Belastingtelefoon, een onduidelijke brief van het UWV, een OV-kaart die te laat door de IBG is verstrekt, een inspraakprocedure waarvan de uitkomst al vaststond, et cetera. Een belangrijk deel van de burgers zal het erbij laten zitten (vertoont conflictvermijdend gedrag, ook uit gemakzucht), maar uiteindelijk ligt in een gebrek aan behoorlijkheid de belangrijkste bron van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures tegen de overheid. Hierbij staan burger en overheid tegenover elkaar: als de overheid slechts de «regel is regel»-benadering kiest, dan zal de burger zich eerder niet serieus genomen voelen en zich niet gerespecteerd weten. Hetzelfde geldt voor een overheid die in zichzelf gekeerd is en zich slechts bekommert om bureaucratische bezigheden, of overheden en ambtenaren die alleen met elkaar bezig zijn, ook dat kan bijdragen aan onvrede bij de burger. Zoals een brief waarin onderaan staat dat de burger in bezwaar kan gaan. De route voor deze vorm van escalatie is al vooraf uitgezet. En in 40 tot 60% van de gevallen lost één enkel (de-escalerend) telefoontje het probleem op. Veel overheden kiezen er daarom voor om onder een besluit niet alleen naar bezwaarprocedures te verwijzen, maar ook naar een informatienummer.

De andere belangrijke categorie burgers die escalerend gedrag vertonen zijn de ontevreden burgers die «afhaken». Ze hebben er weinig vertrou-

<sup>44</sup> K. van den Bos, *Rechtvaardigheid en onzekerheid*, in: W.L. Tiemeijer e.a. *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

<sup>45</sup> Zie voor een bespreking hiervan: A.F.M. Brenninkmeijer, *Een eerlijk proces*, *Nederlands Juristenblad* 2009, afl. 32, p. 2050–2056.

<sup>46</sup> Bron: WODC, aangehaald in *Verslag Nationale ombudsman over 2007: Burgerschap verzuimd*, p. 13.

wen in dat de overheid het goed met ze voor heeft. Ze vertonen protestgedrag door niet te gaan stemmen of te stemmen op partijen die dit sentiment verwoorden. Het SCP ziet deze politieke onvrede vooral bij lager opgeleiden (57%) en bij ouderen en gepensioneerden (55–57%).<sup>47</sup> De overheid heeft het geweldmonopolie en voor veel onderwerpen die burgers in hun dagelijks leven direct raken, is de overheid ook een monopoliehouder. De overheid beschikt over fysieke en juridische doorzettingsmacht en de overheid heeft veelal de tijd en middelen om deze doorzetting ook te effectueren. De politie krijgt steeds meer uitrusting: pepperspray, stopkogels, teasers (vooralsnog op proef) en beschikt over steeds meer registratiesystemen en informatie over burgers. De overheid kiest vaker voor een min of meer ludieke benadering waarbij de grenzen van het toelaatbare opgezocht worden. Daarbij speelt een rol dat steeds meer ingespeeld wordt op het media-effect van de actie. Weekendgeweld leidt tot advertenties van gemeenten met als kop «Weekendje weg?» Bij dit «weekendarrangement» geldt als uitgangspunt dat geweld leidt tot een weekend in de politiecel. Daarbij wordt het aanhouden in het weekend opgerekt tot en met de maandagochtend zodat betrokkene op zijn werk iets heeft uit te leggen. Wie legt de straf op: de politie of de rechter? Verschillende rechters hebben al geoordeeld dat dit oprekken onrechtmatig is. Desondanks gaan steeds meer gemeenten met steun van het OM deze methode gebruiken. Ook plaatst de politie de foto's van verdachte of veroordeelde personen niet alleen op internet of op posters – wat functioneel kan zijn – maar ook op placemats en verjaardagskalenders. Ook langs die weg overschrijdt de politie behoorlijkheidsgrenzen. Strafrechtgeleerde Buruma stelt naast het weekendarrangement veel meer ontwikkelingen in het strafrecht aan de orde die als verruwing kunnen worden gekenschetst. Hij verwijst naar de invloed van het populisme en spreekt in dat verband over een bedreiging van de rechtsstaat.<sup>48</sup> Hij wijst op onderzoek waaruit blijkt dat agenten zich schuldig kunnen maken aan onnodig machtsvertoon, waardoor «gezochte» en «uitgelokte» overtredingen plaatsvinden.<sup>49</sup> Hij noemt het grote aantal door de politie aangebrachte «flutzaken». Als voorbeeld kan de zaak genoemd worden waarbij een agent een burger wilde laten vervolgen omdat deze burger hem tegenover een collega aan de telefoon «lapzwans» genoemd had.<sup>50</sup> Maar ook het steeds meer criminaliseren van kwajongensstreken valt in deze categorie flutzaken. Ook het juridische instrumentarium van de overheid om haar taak te realiseren is steeds beter voorzien. De overheid stelt zelf de regels en voert die uit. Het recht op terugvordering bij door de overheid gemaakte fouten is 100% geregeld en de burger riskeert in tal van situaties een omkering van de bewijslast en forse sancties. De overheid kan steeds vaker direct schulden van de burger innen: wanbetalende burgers zijn meer en meer kansloos. De overheid heeft veelal de rechter niet nodig om «zijn rechten te halen». De controle van de overheid op de burger – via uitgebreide informatiesystemen en koppeling van bestanden – is de afgelopen jaren enorm toegenomen. De burger blijkt zich echter redelijk naar deze steeds machtiger overheid te voegen. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het met de escalatie van de kant van de burger in de richting van de overheid wel meevalt.

<sup>47</sup> Continu onderzoek burgerperspectieven, Sociaal en Cultureel Planbureau, kwartaalbericht 2009/3, p. 23.

<sup>48</sup> Y. Buruma, De rechtsstaat in de knel tussen populisme en absolutisme, in: *Delict en Delinkwent*, 2009, afl. 10/73, p. 1019–1038.

<sup>49</sup> B. van Stokkom, *Beledigd in Amsterdam*, Politieregio Amsterdam-Amstelland 2005. Zie als illustratie de rapporten van de Nationale ombudsman 2009/258, 2009/259, 2009/273 en 2009/287.

<sup>50</sup> Rapport 2009/096.

<sup>51</sup> Zie ook het nawoord van H.D. Tjeenk Willink, in: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2007, p. 372–375.

### Het waarom van behoorlijkheid

Behoorlijk optreden van de overheid heeft meer betekenis dan dat het «netjes» is. Voor de overheid gaat het ook niet om «klanttevredenheid» in haar relatie tot de burger. Het maximaliseren van de «klanttevredenheid» van burgers vormt voor de overheid een dwaalspoor dat ontstaan is in het kader van doorschietend managementdenken («New Public Management») en het daarbij te vaak klakkeloos kopiëren van mechanismen uit de private sector.<sup>51</sup> In de private sector kan de klant voor een andere leverancier kiezen, maar bij de overheid geldt vrijwel steeds een

monopolie. Op het niveau van de wetgever en de beleidsbepaler worden keuzes gemaakt, waarbij burgers soms tevreden kunnen zijn en soms ontevreden. De overheid levert niet alleen allerlei diensten, maar legt ook lasten op en moet soms corrigerend of sanctionerend optreden. Dat hoort bij het samenleven en de specifieke rol van de overheid in de samenleving. Dat een burger negatieve overheidsmaatregelen aanvaardt berust als het goed is op burgerschap en niet op klanttevredenheid. En burgerschap brengt als het goed is mee dat burgers negatieve besluiten van de overheid aanvaarden. Als de overheid koerst op maximalisatie van de klanttevredenheid dan tast de overheid de legitimatie van haar publieke handelen aan. De burger wordt uitgenodigd om consumentengedrag te gaan vertonen tegenover de overheid, omdat de overheid via zijn prestaties «tevreden klanten» wil aantrekken en behouden. De overheid verliest daarmee aan gezag. De burger verliest zicht op waar de overheid voor staat: de publieke zaak, die complexer is dan een pakje boter bij de supermarkt, een etentje in een restaurant of een verzekeringspolis. De politie is niet «je vriend», maar wel de professional die waakzaam en dienstbaar is aan de samenleving. De politie hanteert het geweldmonopolie behoedzaam en de overheid als geheel gaat zorgvuldig om met haar vele maatschappelijke monopolies.

De reden waarom de overheid in al haar onderdelen en bij de uitoefening van iedere taak steeds burgers behoorlijk moet behandelen, ligt besloten in het antwoord op de vraag waarom burgers de wet volgen/gehoorzamen.<sup>52</sup> Er zijn verschillende visies op dit antwoord. Vanuit economisch perspectief wordt de burger als een calculerende burger (homo economicus) gezien: het navolgen van de wet geeft meer voordelen dan het niet navolgen. In deze wel wat cynische benadering ontbreekt een meer morele, normatieve afweging. Via economische prikkels – financieel voordeel en financieel nadeel – is de burger te sturen in zijn handelen: sancties en premies. De vraag daarbij is of deze wijze van aansturing duurzaam is. Waarom zou de burger de wet volgen als er geen financiële prikkels (meer) zijn? Wellicht dat voor bepaalde verplichtingen dit sanctiesysteem werkt, zoals het strak handhaven van de maximum snelheid, of belastingfraude, maar voor veel onderwerpen geldt dat niet. Pakkans en de hoogte van de sanctie zijn voor veel beleidsonderwerpen niet relevant.

Vanuit sociaal psychologisch onderzoek wordt betoogd dat meetbaar is dat mensen zich bij het nakomen van regels en verplichtingen veel normatiever opstellen en zich veel sterker laten leiden door intrinsieke motivatie, of zich laten leiden door (goede) gewoontes. Het overgrote deel van de mensen gooit geen troep in het bos, ook als niemand dat ziet. Ze doen dat niet omdat ze zelf vinden dat dat niet hoort. Het overgrote deel van de burgers is bereid om de wet te volgen, omdat ze de rol van de overheid positief waarderen, omdat iedereen het doet, omdat het maatschappelijk afgekeurd wordt als je de wet niet volgt, of omdat ze dat gewoon zijn. Kortom, het naleven van de regels van de staat is primair sociaal gedrag en niet vooral economisch gedrag. Hoe kan de overheid sociaal gedrag bevorderen? Door duidelijke regels te stellen die iedereen kent en die voldoende aansluiten bij wat mensen redelijk vinden. Door ervoor te zorgen dat de ruim 95% van de mensen die sociaal gedrag vertonen die regels uit eigen beweging blijven navolgen. Door regels te handhaven overeenkomstig het doel van die regels en niet met het oogmerk om de overheidskas te spekken en zo calculerend gedrag te tonen. Door burgers op een behoorlijke manier te behandelen. Procedurele rechtvaardigheid als basis voor naleving van de wet. De procedurele rechtvaardigheid – behoorlijkheid – vormt een krachtige positieve prikkel voor de 95% van de burgers die bereid zijn om de wet te volgen.

<sup>52</sup> T. R. Tyler, *Why do people obey the law? Procedural justice, legitimacy, and compliance*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1990; T.R. Tyler, Y.J. Huo, *Trust in the Law, encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, Russel Sage Foundation, New York, 2002 en K. van den Bos, Rechtvaardigheid en onzekerheid, in: W.L. Tiemeijer e.a. *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag*, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.

Negatieve bejegening en dreigen met sancties werkt bij deze groep demotiverend en schept onnodig afstand met de overheid.

Er is een onderdeel van de overheid dat veel ervaring heeft met deze benadering en dat is de Belastingdienst. «Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker» was lange tijd de leuze van de Belastingdienst. Die leuze legde een verbinding tussen aan de ene kant de realiteit dat belasting betalen een last is, maar dat die last aan de andere kant aanvaardbaar is als belastingheffing met zo min mogelijk rompslomp en ergernis gepaard gaat. Het overgrote deel van de belastingbetalers is te verleiden om de belastingwetten netjes te gehoorzamen. De kleine groep burgers die bewust belastingheffing frustrereert, slechts die groep moet worden geconfronteerd met harde sancties, waarbij een grote pakkans van belang is voor de geloofwaardigheid van het systeem. Op deze wijze profiteert de Belastingdienst van het feit dat het overgrote deel van de belastingbetalers bereid is om gewoon de belastingwet te volgen, en zo maximale compliance – navolging van de wet – te bereiken.

### **Wat de burgemeester van de Belastingdienst kan leren**

Goede communicatie met de belastingbetaler is voor de Belastingdienst van groot belang, omdat anders de controlelasten te hoog zouden oplopen. In die communicatie speelt psychologie een essentiële rol. Als de staatssecretaris van Financiën naar buiten zou brengen dat het met de belastingmoraal in Nederland slecht gesteld is en dat er meer controle en meer sancties noodzakelijk zijn, dan bereikt de staatssecretaris – zo weet de Belastingdienst<sup>53</sup> – een omgekeerd effect. Deze publieke dreiging leidt niet tot minder belastingfraude maar tot meer. Uit de woorden van de staatssecretaris zou dan immers blijken dat het voor veel burgers normaal is om de Belastingdienst te misleiden. De vraag die dan op kan komen is: «En waarom zou ik dan wel betalen?» Een positief signaal werkt dus beter dan een negatief signaal.<sup>54</sup> De boodschap van de staatssecretaris – recent te beluisteren in verband met zwart geld op buitenlandse rekeningen – luidt ook anders. Er is een pardonmogelijkheid voor mensen die zich alsnog aan de belastingwet willen houden. Veel mensen maken daar gebruik van, luidt de boodschap. «Er is 2 miljard spaargeld aangemeld» kopte de krant. Tegen de kleine groep die zich niet meldt, zal de Belastingdienst hard optreden. Op deze wijze wordt het volgen van de belastingwet de maatschappelijke norm, terwijl degene die de belastingwet niet volgt sancties te vrezen heeft. Een ander sprekend voorbeeld van de Belastingdienst is te vinden in het zogenoemde «horizontale toezicht», waarbij uitgangspunt is dat de meeste ondernemingen de belastingwet opvolgen en daarom het vertrouwen van de Belastingdienst verdienen.<sup>55</sup>

Ook de politie heeft een adagium dat beide kanten van het politieoptreden laat zien: waakzaam en dienstbaar. De politie treedt op tegen de relatief kleine groep burgers die niet deugt en is mede daardoor dienstbaar aan de samenleving als geheel. Ook Justitie hanteert een vergelijkbare leuze: streng, maar rechtvaardig.<sup>56</sup>

Voor deze wijze van communiceren is belangrijk dat onderscheid wordt gemaakt tussen aan de ene kant het overgrote deel van de Nederlanders die de wet gewoon gehoorzamen (of bij een beleidswijziging willen gaan gehoorzamen) en aan de andere kant de relatief kleine groep burgers die bewust de wet overtreden. Het overgrote deel van de welwillende Nederlanders wordt met een positieve boodschap toegesproken en slechts de kleine groep van wetovertreders wordt met sancties bedreigd. Uitgangspunt daarbij is dat het overgrote deel van de Nederlanders de wet wel wil volgen (als die niet te ingewikkeld is en ook niet al te onredelijk) en geen sancties nodig heeft. Het tegenover deze groep dreigen met sancties heeft een negatief effect. Het gevoel ontstaat dat de

<sup>53</sup> En ook Justitie: *Justitie = sociale cohesie*, Ministerie van Justitie, september 2009, p. 148: Let op je taal.

<sup>54</sup> Vergelijk bijvoorbeeld: *Overtuigingskracht: 50 geheimen van de psychologie van het beïnvloeden* van N. Goldstein, S. Martin en R.B. Cialdini, Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam 2008.

<sup>55</sup> *Horizontaal toezicht. Samenwerken in vertrouwen*, Belastingdienst 2008.

<sup>56</sup> *Een (boekje over een) respectvol Justitie*, Ministerie van Justitie, Den Haag 2009.

overheid hen niet vertrouwt (wat ten onrechte is) en de overheid zet de verhouding tot de burger onnodig op scherp: maatschappelijke escalatie tussen overheid en burger.

Als de burgemeester als korpsbeheerder in de media en in het politieke debat stelt dat het aantal hooligans almaar toeneemt en dat de politie een steeds zwaardere taak krijgt bij het in toom houden van deze hooligans, dan bereikt de korpsbeheerder een tegengesteld effect. De groep hooligans bestaat uit een harde kern en een periferie die al dan niet meedoet. Voor de jongeren in de omgeving van hooligans wordt het naar aanleiding van de uitlatingen van de burgemeester aantrekkelijker om zich bij de «winnende groep» aan te sluiten. De woorden van de korpsbeheerder worden zo een voorspelling die vanzelf uit zal komen. Het is daarom beter om effectief in te spelen op informatie over mogelijke acties van hooligans en daartegen gericht sanctionerend op te treden. Hierdoor wordt het asociale gedrag afgestraft en prosociaal gedrag gestimuleerd. Het overgrote deel van de voetbalfans of feestgangers wil immers geen rellen. Met de deskundige inzet van de ME lukt het veelal ook om hooligans in toom te houden.<sup>57</sup> Dat is overigens ook beter dan het treffen van een te algemeen werkende maatregel waarbij bijvoorbeeld een groep van 799 burgers rond een risicowedstrijd wordt aangehouden en opgepakt en onder slechte omstandigheden wordt opgesloten.<sup>58</sup> Ook dan geldt dat de goeden moeten lijden onder de kwaden en die benadering draagt niet bij aan het gezag van de politie.<sup>59</sup>

Het geweld tegen werkers met een publieke taak en in het bijzonder de politie geniet veel publieke aandacht. Aan de ene kant is het goed dat steun wordt gegeven aan deze professionals. Aan de andere kant neigt deze publiciteit ertoe het beeld te versterken dat het normaal is om tegen de politie en ambulancepersoneel te schelden en te dreigen. Ook hier geldt dat het percentage Nederlanders dat de politie met respect behandelt groot is. Het gaat om een relatief kleine groep, vaak onder invloed van alcohol en drugs en vaak als «goede bekenden» van de politie, die zich misdraagt. Veel publiciteit rond schelden en dreigen tegen de politie heeft eerder een aanzuigende dan een matigende werking. Zo beschouwd vormt de politieke ophef en de media-aandacht die ermee verbonden is een zelfstandige factor in de escalatie.

Hetzelfde geldt voor communicatie over overlast door Marokkaanse en Antilliaanse en andere jongeren. Als in de media het beeld wordt opgeroepen dat deze hele groep jongeren niet deugt en zich misdraagt, dan heeft die te ruime uitspraak een averechts effect. Kennelijk tel je als Marokkaanse jongere, als «kutmarokkaantje», alleen mee als je je misdraagt en opgepakt bent door de politie. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat de contacten tussen de politie en Marokkaanse jongeren veelal goed verlopen en het merendeel van de Marokkaanse jongeren zich goed gedraagt. Ook hier is het de kunst om te differentiëren tussen de overgrote meerderheid van de groep die zich goed gedraagt en zich goed wil blijven gedragen en de slechts kleine groep die zich misdraagt.

<sup>57</sup> O.M.J. Adang (red.), *Boven de pet? Een onderzoek naar ordehandhaving in Nederland*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2009.

<sup>58</sup> Rapport 2008/200, Feyenoord-Ajax 23 april 2006: over de grenzen van het strafrecht.

<sup>59</sup> Zie ook de hiervoor aangehaalde conclusie van Adang c.s. uit O.M.J. Adang (red.), *Boven de pet? Een onderzoek naar ordehandhaving in Nederland*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2009, p. 95 e.v.

Het ten onrechte geen onderscheid maken tussen (groepen) mensen en te generaliserende negatieve uitspraken doen is niet alleen contraproductief, maar is ook niet behoorlijk. De overheid – en in het bijzonder bestuurders en politici – moeten voorzichtig zijn met het creëren van negatieve beelden over groepen, omdat binnen die groepen er veelal een overgrote meerderheid is waarvoor dat negatieve beeld onjuist is.

### **De-escalatie in de overheidspraktijk**

Naast de Belastingdienst zijn er vele andere overheden die investeren in goede verhoudingen met burgers. De inzichten die hiervoor besproken zijn, worden steeds breder in het openbaar bestuur onderschreven en steeds vaker toegepast. Een belangrijke toepassing is het inzetten op dejuridisering. Bij klachten en bezwaren is het weliswaar belangrijk dat conform de Algemene wet bestuursrecht gehandeld wordt, maar dat mag er niet toe leiden dat er onnodig een juridische escalatie optreedt. Het de-escaleren van contacten met de burger is daarom van groot belang. Eerst opbellen en nagaan waarom de burger klachten of bezwaren heeft, is een van de belangrijkste vormen. Als gezegd leert de ervaring dat in 40 tot 60% van de gevallen dergelijk direct contact zeer op prijs wordt gesteld en ook leidt tot het op een goede manier beëindigen van de klacht of het bezwaar. Overheidsinstanties die hierbij een voorbeeldrol vervullen zijn naast de Belastingdienst de SVB, het UWV en de IND. Dit blijkt ook uit het verloop van het aantal klachten dat bij de Nationale ombudsman binnenkomt: er is een duidelijke dalende lijn herkenbaar.<sup>60</sup>

Hierbij kunnen twee projecten genoemd worden van de rijksoverheid die nauw bij elkaar aansluiten. Het Ministerie van Justitie streeft in het kader van beperking van het beroep op rechtsbijstand naar proactieve geschiloplossing door de overheid zelf. Proactieve geschiloplossing houdt in dat gezocht wordt naar wegen om op een redelijke manier er met de burger uit te komen.<sup>61</sup> In dat kader is ook de motie Heerts van belang, die aandringt op benoeming van ambassadeurs bij alle ministeries die zich inzetten voor een andere aanpak van juridische geschillen en conflicten.<sup>62</sup> Daarnaast krijgt mediation als methode van conflictoplossing een steeds vastere plaats binnen de overheid. Primair is van belang de verankering van mediation naast rechtspraak, waarvoor de minister van Justitie eind 2009 de voorwaarden heeft vastgelegd.<sup>63</sup> Onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat mediation naast rechtspraak een belangrijke rol vervult.<sup>64</sup>

Het Ministerie van BZK is in 2009 in het kader van lastenverlichting pionierprojecten gestart bij verschillende overheden, die ertoe moeten leiden dat de competenties van ambtenaren om minder juridiserend te opereren versterkt worden. Aan dit project is een onderzoek verbonden waarvan de resultaten gebruikt kunnen worden bij het uitbreiden van dit project over veel meer overheden. In de eerste ronde hebben zich twintig gemeenten, provincies en waterschappen aangemeld. Uiteindelijk hebben meer dan tweehonderd overheden zich enthousiast getoond voor deze benadering. Ook de Belastingdienst intensificeert deze aanpak. Het Ministerie van BZK heeft naast de menukaart bezwaarschriften ook een menukaart klachten in voorbereiding, die op basis van positieve ervaringen laat zien hoe op een constructieve wijze omgegaan kan worden met klachten.

### **De keuze van de Nationale ombudsman tussen escalatie en de-escalatie**

De grondwettelijke taak van de Nationale ombudsman is het verrichten van onderzoek naar gedragingen van de overheid, uit eigen beweging of op verzoek. In beide gevallen kan dit onderzoek uitmonden in een rapport, dat tot stand komt na een zorgvuldige procedure op basis van hoor en wederhoor. Zo'n rapport bevat een gemotiveerd schriftelijk oordeel over de behoorlijkheid van het betreffende overheidsoptreden. De Algemene wet bestuursrecht geeft voor interne en externe klachtbehandeling zorgvuldige en precieze procedures aan, maar de ervaring in de afgelopen jaren heeft geleerd dat deze Awb-procedures niet steeds de beste oplossing bieden voor klachten en bezwaren. Een hoofdzakelijk juridische benadering, waarbij de burger en de overheid als vanzelf tegenover elkaar komen te staan, is tegelijkertijd in meerdere of mindere mate

<sup>60</sup> Zie voor een analyse bij de Belastingdienst A.F.M. Brenninkmeijer, A. Stehouwer en R. Beemster, Met de Belastingdienst gaat het steeds beter, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2010/182.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II*, 2008–2009, Toegang tot het rechtsbestel 31 753, nr. 1.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II*, 2008–2009, 31 753, nr. 6.

<sup>63</sup> *Kamerstukken II*, 2009–2010, 29 528, nr. 6.

<sup>64</sup> L. Combrink e.a., *Op maat beslecht. Mediation naast rechtspraak 1999–2009*, Raad voor de Rechtspraak, Den Haag 2009.

polariserend. Sterker nog, juridische procedures vormen niet zelden een gemakkelijke manier om te polariseren.

Dit jaarverslag behandelt de-escaleren als een vereiste van behoorlijk bestuur; een overheid die zonder reden de verhouding met burgers escaleert handelt niet behoorlijk. Zoals professionals bewust om horen te gaan met verschillende conflictstijlen en behoren te de-escaleren waar mogelijk, zo ook heeft de Nationale ombudsman verschillende manieren gevonden om binnen het gegeven juridische kader de-escalierend op te treden.

#### *Dejuridisering*

Het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman is sterk beïnvloed door het bijdragen aan de-escalatie. Dejuridisering vormt daarbij het sleutelwoord. Voorbeelden zijn de vele, vaak succesvolle interventies die door het Bureau Nationale ombudsman gedaan worden teneinde een concreet probleem op te lossen. Het bureau en de Nationale ombudsman onderhouden goede contacten met alle overheidsinstanties. Enerzijds op het niveau van de bestuurders en anderzijds op het niveau van de contactpersonen. Hoewel de Algemene wet bestuursrecht ervan uitgaat dat de Nationale ombudsman in beginsel verplicht is in alle zaken die binnen zijn bevoegdheid vallen een onderzoek in te stellen dat resulteert in een rapport, is de dagelijkse praktijk dat duizenden zaken niet langs die weg, maar in goede samenwerking met de betrokken instanties middels een interventie of een bemiddeling worden opgelost. De klachtbehandeling staat in het teken van dejuridisering. De duizenden interventies per jaar van de Nationale ombudsman leiden ertoe dat in goed overleg met de contactpersonen bij de verschillende overheidsinstanties naar praktische oplossingen gezocht wordt. Dat lukt in het overgrote aantal van de voorgelegde klachten. Bij meer complexe zaken volgt een intake, waarbij in persoonlijk contact met verzoekers wordt nagegaan wat de beste aanpak van de zaak is. In sommige zaken is het van belang om via een bemiddeling de relatie met de overheidsinstantie te herstellen. Bovendien stimuleert de Nationale ombudsman een vergelijkbare klachtbehandeling door de betrokken bestuursorganen zelf. Hierin kan een belangrijke reden gezien worden voor de daling van het aantal klachten dat uiteindelijk bij de Nationale ombudsman terechtkomt. Bij de Belastingdienst, het UWV en de IND is dit effect direct aantoonbaar.

#### *Bemiddelingen*

De overheid kan niet zonder bemiddeling als belangrijk instrument voor de-escalatie en dit geldt ook voor de Nationale ombudsman. Steeds meer overheidsorganisaties kiezen voor de inzet van mediation bij lastige of complexe gevallen. Binnen het Bureau Nationale ombudsman wordt het concept ombudsbemiddeling ontwikkeld. Ruim een dozijn medewerkers is opgeleid tot ombudsbemiddelaar en alle onderzoekers hebben een training conflict diagnose en verwijzing naar mediation doorlopen. De inzet van ombudsbemiddeling draagt bij aan het herstel van de communicatie en liefst ook aan het herstel van vertrouwen tussen de partijen. Aan de hand van de relevante belangen komen de partijen onder begeleiding van de bemiddelaar tot wederzijds aanvaardbare oplossingen en/of afspraken. Het ombudskader (waarin de rol, de taken en bevoegdheden van de Nationale ombudsman besloten liggen) geldt als referentiepunt voor de bemiddelaar. Bij een ombudsbemiddeling ligt steeds de nadruk op het bespreken van mogelijke behoorlijksgebreken die aanleiding hebben gegeven tot de klacht en het oplossen van die gebreken. Na een eerder bescheiden toepassing is de ombudsbemiddeling in 2009 organisatiebreed ingezet en is in 56 zaken ombudsbemiddeling toegepast.



In een aantal spraakmakende zaken heeft de Nationale ombudsman zelf via bemiddelingstrajecten een bijdrage geleverd aan het verbeteren van verhoudingen. Dit is gebeurd in de zaak van klokkenluider Schaap (reactor Petten), die daarmee na vele jaren is afgerond. In de zaak Kowsoleea over de gevolgen van langdurige identiteitsfraude heeft het Ministerie van Justitie ingestemd met bemiddeling. In de identiteitsfraudezaak van het gestolen ID-bewijs zijn partijen bijeengebracht en is ook een compensatie toegekend. In een van de Clickfondszaken (handel met voorkennis), waarin door het OM lang is doorgeprocedeerd tegen een van de verdachten zonder dat een veroordeling volgde, heeft bemiddeling geleid tot een concreet aanbod van het College van procureurs-generaal voor schadevergoeding en vergoeding van de gemaakte advocaatkosten. Er is een groep veteranen met complexe problemen ten gevolge van het posttraumatisch stresssyndroom. Na consultatie van een expertgroep en de staatssecretaris van Defensie heeft de Nationale ombudsman in 2009 een bemiddeling opgestart, die naar verwachting in 2010 zal worden afgerond. In samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is via casusadoptie gezocht naar verbetering van het leerlingenvervoer. Na overleg met de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de Nationale ombudsman een bemiddeling gestart met betrekking tot de problematiek van ZZP'ers die verdacht werden van onjuiste loonopgaven en geconfronteerd werden met harde sancties. Deze bemiddeling is niet geslaagd en heeft begin 2010 geresulteerd in een rapport dat tevens is aangeboden aan de Tweede Kamer: *ZZP'ers met een valse start*.<sup>65</sup>

#### *Schadeclaims*

In 2009 is vanuit het perspectief van de-escalatie ook aandacht besteed aan de afwikkeling van schadeclaims, die kunnen ontstaan als gevolg van confrontaties tussen de overheid en burger. Te denken valt aan onrechtmatig politieoptreden, onjuiste besluitvorming waarbij ten onrechte een vergunning geweigerd is, verkeersongevallen naar aanleiding van problemen met het wegdek, maar ook maatregelen in het algemeen belang die voor individuele burgers schade kunnen veroorzaken. De overheid kan in die situaties escalerend optreden door het aan te laten komen op naar verhouding kostbare juridische procedures. De Nationale ombudsman heeft in overleg met de afdelingen juridische zaken van alle ministeries positieve ervaringen verzameld en een gedeelde visie ontwikkeld op een verstandige aanpak van claims. De overheid moet zich er steeds van bewust zijn dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk. Dit heeft geleid tot het opstellen van vijftien spelregels, die een nadere invulling geven aan een viertal uitgangspunten: een conflictoplossende, coulante, proactieve en terughoudende procesuele opstelling (zie bijlage 2). Het onderwerp «excuses in het openbaar bestuur» heeft afzonderlijk aandacht gekregen in de vakliteratuur.<sup>66</sup>

#### *«Nadeel» van interventies*

Over de Belastingdienst/Toeslagen ontvangt de Nationale ombudsman jaarlijks honderden klachten, die veelal via interventies opgelost worden. Op basis van goede samenwerking met de contactpersonen bij de Belastingdienst wordt gezocht naar snelle oplossingen voor de problemen waar mensen mee geconfronteerd worden. In spoedgevallen kan bijvoorbeeld een versnelde betaling bijdragen tot het voorkomen of beperken van schuldenproblematiek. Hoewel deze interventiepraktijk succesvol is, is het de vraag waarom al deze problemen ontstaan. Het is belangrijk dat er ook oog is voor mogelijke nadelen van een informele aanpak van klachten. Interventies vinden achter de schermen plaats,

<sup>65</sup> Rapport 2010/025.

<sup>66</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, Excuses in het openbaar bestuur, in: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1, 2010, p. 12–18.

waardoor de resultaten niet openbaar worden. Mogelijk gaat mede hierdoor een deel van de positieve effecten van escalatie verloren, zoals het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming, creativiteit en innovatie. Ook de prikkel om te leren kan zwakker zijn. Een rapport heeft een externe signalerende werking en er gaat een zekere druk van uit. In goede samenwerking met de Belastingdienst is hiervoor de volgende oplossing gevonden, die beide aanpakken combineert. Interventies die voor een snelle en bevredigende oplossing voor de burger zorgen in combinatie met de publicatie van een rapport met de acht meest voorkomende problemen. Deze acht veel voorkomende problemen zijn met concrete vragen voorgelegd aan de Belastingdienst. De reacties van de Belastingdienst zijn verwerkt in een rapport dat begin 2010 is uitgekomen. Deze aanpak draagt eraan bij dat de Belastingdienst leert van fouten en dat het aantal klachten verder zal dalen.

#### *Congres ketenproblematiek*

De-escalatie kan ook ingevuld worden met het bijeenbrengen van alle relevante partijen die betrokken zijn bij een ketenprobleem en hen vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor dit probleem concrete oplossingen te laten vinden. Commitment en goede samenwerking tussen (overheids)instanties zijn daarvoor essentieel.

Zoals de ombudsman aangaf in zijn verslag over 2008 wordt de overheid steeds complexer. Dat kan voor burgers tot hardnekkige, moeilijk oplosbare problemen leiden. Uit de vele reacties op dit verslag over 2008 bleek dat het thema menige overheidsinstantie bezighoudt. Daarom heeft de Nationale ombudsman in samenwerking met Het Expertisecentrum, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksbrede Benchmarkgroep op 27 november 2009 een congres georganiseerd, getiteld *De burger in de ketens*. Tijdens het congres werden vijf concrete ketenproblemen behandeld. Een probleem had betrekking op de zorgketen waar onder meer het Centraal Administratie Kantoor deel van uitmaakt. Deze organisatie is voor zijn functioneren sterk afhankelijk van tijdige aanlevering van juiste gegevens door diverse ketenpartners. Een ander ketenprobleem betrof de financiële vergoeding van netwerkpleegouders. De keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegouders blijkt een groot aantal knelpunten te hebben. Een derde probleem betrof de verantwoordelijkheid voor waardevolle documenten van vreemdelingen die ooit door de overheid zijn ingenomen en ergens zijn kwijtgeraakt. Bij het vierde probleem stonden de voor de burger negatieve consequenties van de Wajong-uitkering centraal, die met terugwerkende kracht wordt uitgekeerd. Het vijfde probleem besteedde aandacht aan de situatie waarbij een burger geconfronteerd wordt met allerlei boetes als gevolg van overtredingen die begaan zijn met een auto die ten onrechte (nog) op zijn naam blijkt te staan. Met een integrale aanpak waarbij instanties als de Dienst Wegverkeer, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Centrale Verwerkingseenheid van het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst met elkaar samenwerken zou de burger enorm geholpen zijn. Onder leiding van gespreksbegeleiders hebben de betrokken ketenpartners met elkaar gesproken over een concrete oplossing voor het ketenprobleem of over belangrijke ingrediënten voor een structurele aanpak van de voorliggende problematiek. De uitkomsten en afspraken zijn begin 2010 aan alle deelnemers verzonden.

#### *Escalatie is soms noodzakelijk*

Het vermogen om te de-escaleren hangt niet alleen samen met het toepassen van de deskundigheid om constructief met conflicten en belangentegenstellingen om te gaan. Minstens zo belangrijk zijn de wettelijke bevoegdheden van de ombudsman om onafhankelijk onderzoek te doen en tot openbare oordelen te komen. Tot onderzoek en oordeel hoeft het echter vaak niet te komen omdat de overheid zich veelal bewust

is van de noodzaak om het woord van de Nationale ombudsman serieus te nemen en dat de Nationale ombudsman geen papieren tijger is. De mogelijke dreiging met gepaste escalatie vormt zo gezien een belangrijke voorwaarde voor de-escalatie. Dankzij de rapporten met daarin analyse en beoordeling van overheidshandelen in zaken die zich daarvoor lenen is het in een veel groter aantal gevallen mogelijk af te zien van een rapport en tot constructief overleg te komen met de betrokken overheidsinstantie. Misstanden moeten onderzocht en openbaar gerapporteerd worden, maar niet iedere klacht leent zich voor een openbaar rapport. Aanbevelingen bij rapporten kunnen bijdragen tot verbetering van het bestuur. In zeer veel gevallen ontvangt de Nationale ombudsman een constructieve reactie van de overheid op de aanbevelingen en wordt het probleem van de burger opgelost.

Vanuit de missie van de Nationale ombudsman, de burger beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden, is het soms nodig om een probleem of een reeks terugkerende problemen op de politieke en de bestuurlijke agenda geplaatst te krijgen door te escaleren, soms ook in het publieke debat. Het genereren van media-aandacht door middel van persberichten, schrijven van columns en een duidelijke stem laten horen in het publieke debat zijn daarvoor onmisbaar. Soms vindt de Nationale ombudsman een krachtig signaal noodzakelijk om de overheid in beweging te krijgen. Een voorbeeld vormt het soms excessieve politie-optreden waarvoor de Nationale ombudsman in 2006 publiekelijk de aandacht heeft gevraagd. Gericht onderzoek van de Politieacademie leidde enerzijds tot bevestiging van zijn observaties, maar anderzijds ook tot aanbevelingen die voor de evaluatie als de geweldsincidenten bij Hoek van Holland zomer 2009 van betekenis zijn.<sup>67</sup> De Nationale ombudsman heeft voor zijn effectiviteit een zekere profilering nodig. Mits de onderliggende verhoudingen goed zijn, leidt publieke escalatie vaak tot innovatie en verbetering aan de kant van de overheid en wordt zo dus een bijdrage geleverd aan betere verhoudingen tussen overheid en burger. Vaak is escalatie echter niet noodzakelijk, omdat de overheid een open oor heeft voor de signalen van de Nationale ombudsman. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de verbeteringen die de Belastingdienst doorvoert en de verschillende programma's van het Ministerie van BZK voor de verbetering van de dienstverlening door de overheid.

### **Conclusie**

De Nationale ombudsman maakt zich zorgen over de onnodige escalatie tussen overheid en burger. Onderzoek wijst uit dat polarisatie en escalatie op zich eerder schade toebrengen dan dat het wat oplevert. Vooral de behoorlijkheid van het overheidshandelen vormt een essentiële factor. Behoorlijk bestuur vereist dat de overheid zich maximaal inspant om conflicten met burgers, bedrijven en instellingen te de-escaleren. Op zich gaat het goed met Nederland. De criminaliteit daalt, ook onder jongeren, Nederland staat economisch gezien laag op de misèreschaal, de integratie verloopt boven verwachting. Toch is er een mineurstemming in de samenleving en vooral tussen overheid en burgers. Heel veel burgers maken zich zorgen over hoe we met elkaar omgaan. Dat is het belangrijkste maatschappelijke onderwerp voor burgers. De overheid heeft het veelal goed met de burger voor en het overgrote deel van de burgers is bereid om overheidsmaatregelen, ook als die in hun concrete geval negatief zijn, te aanvaarden. Er doet zich echter een paradox voor. In het politieke en publieke debat wordt negatief gedrag van burgers – maar ook van bestuurders en politici – breed uitgemeten. Het sterkst doet zich dit voor bij beledigen en schelden. Politici beschimpen elkaar in het huis van de democratie en burgers beledigen de politie. De vrijheid van meningsuiting is opgeblazen tot het recht om te beledigen en de politie ergert zich aan burgers die zich grof opstellen. Zou er verband zijn tussen beide? De overheid – inclusief de betrokken politici –

<sup>67</sup> O.M.J. Adang (red.), *Boven de pet? Een onderzoek naar ordehandhaving in Nederland*, Politie en Wetenschap, Vrije Universiteit/Reed Business, Den Haag 2009.

moet steeds het goede voorbeeld geven, omdat dat een krachtige maatschappelijke factor blijkt te zijn. Krachtiger dan het ondoordacht opschroeven van de repressie tegen burgers. Zwaardere straffen en sancties lijken vaak een makkelijke oplossing, maar de effectiviteit van breed ingezette repressie is niet bewezen. Nodeloze verharding van verhoudingen dreigt eerder en de relatie tussen burger en overheid wordt steeds meer door wantrouwen in plaats van door vertrouwen bepaald.

Tegelijkertijd blijkt dat de overheid op veel terreinen zich al inspant om goede verhoudingen met de burger te scheppen. De dienstbaarheid van de overheid – soms naïef doorgeschoten tot klantvriendelijkheid – vormt een belangrijk aandachtspunt voor de meeste overheidsinstanties. Het behoorlijk behandelen van burgers door de overheid loont. Behoorlijkheid leidt niet alleen tot betere verhoudingen, maar leidt er ook toe dat burgers bereid zijn om overheidsmaatregelen te aanvaarden en het gezag van de overheid als gelegitimeerd te zien. Goede interactie met burgers kan bijdragen aan betere besluitvorming.

Een belangrijke bron van escalatie tussen burger en overheid vormt enerzijds een gebrek aan behoorlijkheid aan de kant van de overheid en anderzijds het als reactie daarop indienen van klachten en bezwaren door burgers. De praktijk leert dat de overheid niet alleen aandacht moet besteden aan de procedures die op grond van de Algemene wet bestuursrecht hieruit voortvloeien, maar ook aan goede communicatie met burgers. Als er problemen ontstaan (klachten en bezwaren en andere procedures), blijkt effectieve communicatie – eerst bellen, informatie verstrekken, zo nodig een persoonlijk gesprek of een bemiddeling – het aantal procedures in 40 tot 60% van de gevallen te voorkomen. Door een proactieve opstelling kan de overheid veel juridisering voorkomen. Voor het Ministerie van BZK vormt dejuridisering een zwaartepunt en het Ministerie van Justitie zet zich in voor proactieve geschiloplossing. Belangrijk is dat de overheid de competenties van ambtenaren om op deze wijze te dejuridiseren en te de-escaleren versterkt.

Concreet betekent dit:

- De-escaleren van gespannen of conflictvolle verhoudingen met burgers, bedrijven en instellingen is een vereiste van behoorlijk bestuur.
- De overheid verwerft in veel situaties gezag door juridische of feitelijke macht niet primair toe te passen maar achter de hand te houden.
- Professionals in het openbaar bestuur moeten actief gebruikmaken van de verschillende strategieën bij spanningen en conflicten: ontwijken, toegeven, strijden of forceren en probleem oplossen.
- Als het om kwesties van belang gaat, is het probleem oplossen middels constructief overleg de meest behoorlijke strategie.
- Professionals moeten op basis van vertrouwen de ruimte krijgen en kunnen behouden om vanuit hun professionaliteit bij te dragen aan de-escalatie.
- Bestuurders en politici moeten ervan doordrongen zijn dat zij een voorbeeldfunctie vervullen. Polarisatie en «zinloze escalatie» is schadelijk voor onze samenleving. Vrijheid van meningsuiting mag niet ontaarden in een «recht om te beledigen», omdat dat recht de sociale verhoudingen onnodig onder druk zet of zelfs beschadigt.
- Communicatie met burgers vraagt om gepaste differentiatie. Bestuurders moeten in hun communicatie zich positief richten tot de 95% Nederlanders die – behoudens een enkele verkeersboete – de wet respecteren. Tegen de relatief kleine groep die zich niet goed gedraagt, mag professioneel sanctionerend opgetreden worden.
- Kernvraag is waaróm burgers de wet gehoorzamen. Het antwoord op die vraag is niet: omdat er sancties zijn. De meeste burgers gedragen

zich sociaal en als de overheid hen op een behoorlijke wijze behandelt dan vertonen zij uit zichzelf prosociaal gedrag.

- Repressie kan noodzakelijk zijn, maar steeds moet gewogen worden of toegepaste repressie ook werkt. Repressie om de repressie is niet behoorlijk.
- De overheid moet gericht inzetten op het ontwikkelen van competenties bij iedere ambtenaar die bijdragen tot de-escalatie in relatie tot de burger en elkaar. De toepassing van mediationmethoden in het openbaar bestuur vormt een essentiële bijdrage tot betere verhoudingen met burgers, bedrijven en instellingen.
- De opkomst van «mediationvaardigheden», goede communicatie en «eerst bellen» bij klachten en bezwaren vraagt om verdere stimulering en ondersteuning. Bij lastige gevallen moeten juridische procedures voorkomen worden door mediation als methode van conflictoplossing in te zetten.

## HOOFDSTUK 1 ONS BEELD VAN OVERHEIDSINSTANTIES

De Nationale ombudsman heeft als missie burgers te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. Dat doet hij door het behandelen van klachten, het doen van onderzoek uit eigen beweging en het ontwikkelen en leveren van kennis op het terrein van de ombudsprofessie. In dit deel worden eerst de resultaten gepresenteerd van de onderzoeken uit eigen beweging die in 2009 zijn gepubliceerd. Daarna wordt aan de hand van de instroom van klachten in 2009 een beeld geschetst van het functioneren van verschillende overheidsinstanties.

### 1.1 Onderzoek uit eigen beweging

De Nationale ombudsman start een onderzoek uit eigen beweging om structurele problemen in het openbaar bestuur bloot te leggen en bij te dragen aan de oplossing ervan.

Met deze onderzoeken kunnen onderwerpen worden onderzocht die breder zijn dan individuele klachten en veelal ook de veroorzaker zijn van een stroom van klachten. Veel gelijksoortige klachten kunnen een indicator zijn dat er bij een bepaalde overheidsinstantie iets structureel mis is. In plaats van steeds nieuwe, individuele klachten te behandelen is het effectiever de oorzaak van deze klachten te achterhalen en voorstellen te doen tot het treffen van afdoende structurele maatregelen.

Er is extra aanleiding om een onderzoek uit eigen beweging te doen wanneer het gaat om enkele voor de Nationale ombudsman cruciale onderwerpen. Ketenverantwoordelijkheid is zo'n onderwerp. Hiervoor is in 2008 al aandacht gevraagd en dit is in 2009 verder uitgediept. Burgers ondervinden nogal eens problemen als gevolg van de spreiding van onderdelen van een overheidstaak over meerdere overheidsinstanties of onderdelen van diensten. De ketenproblematiek kwam in 2009 aan de orde in het onderzoek naar het leerlingenvervoer en in twee Kafka-onderzoeken.

Ook wanneer mensenrechten of de uitvoering 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. Deze onderwerpen waren reden voor de onderzoeken naar het toezicht op radicaal vernieuwend onderwijs, burgerparticipatie, de zorg aan veteranen met posttraumatische stressstoornis (pts), het leerlingenvervoer en het inspectietoezicht op instellingen voor verstandelijk gehandicapten.

Naast het doen van onderzoek gericht op oordelen ten aanzien van overheidshandelen en het koppelen van aanbevelingen aan deze oordelen heeft de Nationale ombudsman in 2009 ook op andere manieren via onderzoek op eigen initiatief aandacht gevraagd voor verbetering bij bestaande knelpunten. Op twee terreinen was sprake van normontwikkeling vanuit het behoorlijkheidsperspectief. Het betrof brede onderwerpen waarin de aanpak door de overheid burgers vaak teleurstelde, te weten de behandeling van schadeclaims door ministeries en burgerparticipatie bij gemeentelijk overheidsbeleid. Ook het onderzoek naar telefonische dienstverlening is gericht op normontwikkeling.

Soms blijkt het effectief om partijen bij elkaar te brengen en gezamenlijk oplossingen te ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn leerlingenvervoer van gehandicapte leerlingen, nazorg aan veteranen met pts en de casus van de heer H.

In 2009 zijn de volgende zeven onderzoeken uit eigen beweging gepubliceerd. Nog eens zeven onderzoeken zijn opgestart, maar nog niet afgerond.

#### *1.1.1 Afgeronde onderzoeksprojecten in 2009*

### **Behoorlijk omgaan met schadeclaims**

Rapport 2009/135, 24 juni 2009

#### **Aanleiding**

De Nationale ombudsman ziet erop toe dat het handelen van de overheid niet alleen rechtmatig is, maar ook behoorlijk. Want in de bijzondere relatie tussen overheid en burger mag een opstelling verwacht worden die ook voldoet aan de vereisten van behoorlijkheid. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de behandeling van schadeclaims van burgers. Als een burger schade heeft geleden door optreden van de overheid, moet de overheid zich niet als een «gewone» civiele wederpartij van die burger opstellen. Klachten over de afwijzing van schadeclaims behandelt de Nationale ombudsman doorgaans terughoudend met het oog op het primaat van de rechter in schadezaken. Door die opstelling hebben de behoorlijkheidsaspecten van het omgaan met schadeclaims echter nog weinig aandacht gekregen. Met dit onderzoek brengt de Nationale ombudsman die behoorlijkheidsaspecten in kaart. Hij beoogt daarmee bij te dragen aan een verbetering in de uitvoeringspraktijk bij de ministeries.

#### **Onderzoek**

Alle ministers zijn gevraagd gegevens aan te leveren over de behandeling van de schadeclaims door hun ministerie, in de periode 2006–2007. Vervolgens is met vertegenwoordigers van elk ministerie een gesprek gevoerd waarin de praktijk van de ministeries nader is verkend. Hierin werd gevraagd naar mogelijkheden en beperkingen van behoorlijkheid bij het omgaan met schadeclaims. Voorts is gesproken met verschillende experts.

Tijdens een rondetafelbijeenkomst hebben de ministerievertegenwoordigers en de experts van gedachten gewisseld over wenselijkheden en mogelijkheden. Ten slotte is aan de hand van een toegezonden tussenrapportage en een discussienotitie verder gediscussieerd met ministerievertegenwoordigers over de invulling van de behoorlijkheid bij de behandeling van schadeclaims. Een «schadevergoedingswijzer» is opgesteld, met vijftien spelregels voor de overheid over het behoorlijk omgaan met schadeclaims (zie bijlage 2). Aan de ministers en de betrokken experts is een concept gezonden van het eindrapport.

#### **Resultaat**

Er blijken grote verschillen te zijn tussen de ministeries wat betreft aantallen en soorten schadeclaims. Ook in de manier van behandeling zijn er verschillen: sommige ministeries benaderen claims primair vanuit een juridisch oogpunt, andere zijn meer geneigd om daarnaast ook naar andere oplossingen te zoeken.

Wanneer een burger een schadeclaim indient bij een overheidsdienst, maakt het de burger niet zoveel uit in welke juridische context de kwestie speelt, en welke juridische weg moet worden bewandeld om de schade vergoed te krijgen. Voor hem is van belang dat hij serieus wordt genomen, dat zijn verhaal wordt gehoord, dat er naar zijn gevoel op een rechtvaardige wijze tot een oplossing van het probleem wordt gekomen. In de gesprekken die met hen zijn gevoerd hebben vertegenwoordigers van de ministeries mogelijkheden aangegeven om hieraan bij de behandeling van schadeclaims tegemoet te komen, maar ze hebben ook laten zien welke beperkingen zij daarbij tegenkomen.

Maatwerk staat voorop bij de behandeling van een schadeclaim. Maar wel

moet worden vermeden dat binnen de rijksoverheid gelijksoortige gevallen verschillend worden benaderd. In alle gevallen moet behoorlijkheid een plaats krijgen bij alle mogelijke overwegingen die een rol kunnen spelen, zoals het juridische kader, de politieke context, of de financiële en organisatorische implicaties.

Het behoorlijk omgaan met verzoeken om schadevergoeding kan in de eerste plaats door te kiezen voor een opstelling die is gericht op het oplossen van het conflict waaruit de claim voortvloeit, en op het voorkomen van escalatie door het zoveel mogelijk beperken of vermijden van juridische procedures. Van behoorlijkheid is ook sprake wanneer steeds uit eigen beweging wordt nagegaan of enig overheidshandelen reden is tot een vorm van compensatie of vergoeding, of tot het verstrekken van informatie over mogelijkheden om schadevergoeding te verkrijgen. Ten slotte is van belang dat wordt gewerkt vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen, ook in gevallen waarin een directe juridische basis daartoe ontbreekt.

In 2009 zijn twee klachten behandeld waarbij de onderzoeksresultaten en de opgestelde schadevergoedings spelregels konden worden toegepast. Daarnaast werden twee cursussen over behoorlijk omgaan met schadevergoeding gehouden.

#### *Schade loonkosten*

Een werkgever heeft een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst die ziek was. Het UWV betaalde de werkgever daarom een ziektebewaking maar op een goed moment stopten plotseling de betalingen van de ziektebewaking. Ondanks zijn verzoeken om uitleg, hoorde de werkgever pas na ruim vijf maanden van het UWV dat zijn arbeidsgehandicapte werknemer door het UWV hersteld was gemeld en de ziektebewaking daarom was beëindigd. De werkgever heeft hierover echter nooit een beslissing ontvangen en ook was de betreffende werknemer volgens zijn arboarts nog altijd volledig ziek.

De werkgever diende over de handelwijze van het UWV een klacht in bij de Nationale ombudsman.

Tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman stuurde het UWV de werkgever een beslissing toe met de mogelijkheid alsnog in bezwaar te gaan. Volgens de Nationale ombudsman wekte het UWV hiermee de indruk dat het bezwaar alsnog inhoudelijk zou worden beoordeeld. Dit gebeurde echter niet, het bezwaar werd niet-ontvankelijk verklaard. Hierdoor heeft het UWV de werkgever onnodige juridische kosten laten maken. Ook heeft de werkgever, doordat hij niet wist van de beslissing om de ziektebewaking te stoppen, lange tijd arbeidsloon betaald en geen re-integratie-activiteiten laten verrichten. Daardoor heeft de werkgever wellicht schade geleden die voorkomen of beperkt had kunnen worden. De Nationale ombudsman achtte het niet verzenden van de beëindigingsbeslissing van de ziektebewaking aan de werkgever in strijd met het beginsel van fair play. Het UWV werd in overweging gegeven om in overleg te treden met de werkgever om zijn financiële schade op het gebied van loonkosten en juridisch bijstand te beperken. Het UWV liet op 5 februari 2009 weten de aanbeveling niet op te volgen. De voornaamste reden was dat de bestuursrechter inmiddels de niet-ontvankelijkheidsverklaring van het bezwaarschrift (de werkgever had dit alsnog ingediend gedurende het onderzoek door de Nationale ombudsman) had bevestigd. De Nationale ombudsman betreunde deze reactie zeer. Vooral omdat het UWV op geen enkele manier was ingegaan op het feit dat het UWV de werkgever pas na ruim vijf maanden informeerde.

Na het verschijnen van het rapport *Schadevergoeding door het Rijk* kwam het UWV terug op haar eerdere weigering om de aanbeveling op te



volgen. Het UWV liet bij brief van 22 oktober 2009 weten de aanbeveling na vragen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsnog te zullen opvolgen. Met de werkgever was inmiddels een afspraak gemaakt om hem tegemoet te komen in de schade.

#### *Schade door vernietiging in beslag genomen auto*

De minister van Justitie had aansprakelijkheid erkend in de zaak van de inbeslagname en latere vernietiging van de auto van verzoekster. Verzoekster richtte zich tot de Nationale ombudsman, omdat zij het niet eens was met de hoogte van de schadevergoeding die de minister haar tegen finale kwijting aanbood. Hierop was de spelregel 13 uit de schadevergoedingswijzer van toepassing: «Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het meerdere hoeft te gaan». In het licht daarvan heeft de Nationale ombudsman de minister gevraagd het aangeboden schadebedrag uit te betalen, zonder daaraan de voorwaarde te verbinden dat verzoekster een verklaring van finale kwijting diende te ondertekenen. De minister ging hiermee akkoord en bood verzoekster daarnaast de gelegenheid op andere wijze dan zij reeds had gedaan, aan te tonen dat haar schade hoger was dan het reeds aangeboden schadebedrag.

#### *Cursussen*

In het najaar van 2009 hebben de substituut en een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman voor medewerkers van de IND een cursusmiddag verzorgd over de nieuwe aanpak van schadevergoedingszaken naar aanleiding van het rapport *Behoorlijk omgaan met schadeclaims*. De middag werd als positief en constructief ervaren en droeg bij aan een verdere prettige samenwerking tussen de Nationale ombudsman en medewerkers van de IND die zich met schadeclaims bezighouden. Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman verzorgden in december 2009 een workshop voor het Parket-Generaal over een behoorlijke behandeling van schadeclaims naar aanleiding van het voornoemde rapport. Ook deze middag werd als bijzonder nuttig ervaren.

### **«We gooien het de inspraak in» Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie**

Rapport 2009/180, 17 september 2009

#### **Aanleiding**

Participatie van burgers bij overheidsbeleid is in een democratische samenleving een groot goed. De wijze waarop die participatie wordt ingevuld, speelt een belangrijke rol in de relatie tussen de burger en de overheid en het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft. Burgerparticipatie omvat alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure. Op het gebied van burgerparticipatie vinden vele initiatieven plaats. Desondanks ontvangt de Nationale ombudsman regelmatig klachten van burgers over de wijze waarop zij door hun gemeente bij het beleid worden betrokken. De burger ervaart vaak dat de gemeente zijn inbreng zonder opgaaf van redenen naast zich neerlegt. De participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid komt daardoor niet tot zijn recht en burgers voelen zich niet behoorlijk behandeld door de gemeente. De Nationale ombudsman hecht eraan dat de relatie tussen burger en overheid goed is en dat de overheid burgers behoorlijk handelt.

### **Onderzoek**

In dit onderzoek werd de burgerparticipatie op gemeentelijk niveau bekeken. De ervaring van de burger heeft in dit onderzoek centraal gestaan. Bekeken is wat vanuit het perspectief van de burger de meest kwetsbare punten in participatieprocessen zijn. Hoe ervaart de burger de manier waarop hij betrokken wordt bij het gemeentelijke beleid en wat is er nodig om de burgerparticipatie in de beleving van de burger rechtvaardig te laten verlopen?

De Nationale ombudsman heeft een meldpunt op zijn website geopend. Mensen kregen zo de gelegenheid hun ervaringen met inspraak en burgerparticipatie bij gemeenten te delen met de Nationale ombudsman. Verder zijn ervaringen verzameld via de lokale ombudsvoorzieningen. Daarnaast zijn de klachten die bij de Nationale ombudsman zelf zijn binnengekomen geanalyseerd. Deze drie informatiebronnen samen geven een overzicht van de gedragingen van gemeenten in het kader van burgerparticipatie die leiden tot ergernissen bij burgers. Deze gedragingen zijn met ambtenaren van zes gemeenten besproken. Het bleek dat zij de problemen die burgers hadden aangekaart onderkenden. Ook wierpen deze gesprekken licht op de dilemma's waar gemeenteamtensnaren in de praktijk mee geconfronteerd worden.

### **Resultaat**

In het rapport zijn de uitgangspunten voor burgerparticipatie op gemeentelijk niveau geformuleerd vanuit het oogpunt van behoorlijkheid. Deze uitgangspunten geven burgers en gemeenten helderheid. Burgers hebben hierdoor de mogelijkheid de behoorlijkheid van het gemeentelijk optreden te toetsen en het gesprek hierover in concrete situaties met gemeenten aan te gaan. En het geeft gemeenten een richtlijn waaraan zij vanuit de behoorlijkheid in ieder geval dienen te voldoen. Ook bieden deze uitgangspunten een toetsingskader voor het onderzoek door de Nationale ombudsman naar een klacht. Het heeft geresulteerd in tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie (zie bijlage 2).

### **Onderwijsvrijheid en onderwijstoezicht in het radicaal vernieuwende onderwijs**

Rapport 2009/040, 19 februari 2009

### **Aanleiding**

In de tweede helft van 2007 ontving de Nationale ombudsman klachten van enkele niet-bekostigde scholen die worden gerekend tot de zogenoemde (radicaal) vernieuwende scholen. Deze klachten hadden onder meer betrekking op de wijze waarop de Inspectie van het Onderwijs het toezicht uitoefent. Nadat een vooronderzoek had plaatsgevonden besloot de Nationale ombudsman over te gaan tot een onderzoek uit eigen beweging. Dat startte in april 2008.

### **Onderzoek**

Het onderzoek richtte zich in het bijzonder op de vraag of de Inspectie van het Onderwijs de onderwijsvrijheid ten aanzien van het (radicaal) vernieuwend niet-bekostigd onderwijs beperkte door de wijze waarop zij de totstandkoming van de zogenoemde Toezichtkaders had voorbereid en door de wijze waarop zij deze Toezichtkaders toepaste.

### **Resultaat**

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) reageerde schriftelijk op de aanbevelingen uit het rapport. Deze reactie wekte de indruk dat de belangrijkste aanbevelingen van de Nationale ombudsman niet zouden worden opgevolgd. Het ging dan in het bijzonder om aanbevelingen die erop zagen dat nieuw op te richten (radicaal) vernieuwende scholen een redelijke termijn zou worden gegund om aan de

voorwaarden te voldoen en dat de Inspectie deze scholen bij dit traject meer zou ondersteunen.

Daarom vond – op uitnodiging van de Nationale ombudsman – een gesprek plaats met onder meer de secretaris-generaal van OCW en een hoofdinspecteur.

Naar aanleiding van dit gesprek ontving de minister van OCW een brief van de Nationale ombudsman. Hierin werd onder meer aangegeven dat de werkwijze van de Onderwijsinspectie in de praktijk grotendeels bleek aan te sluiten bij hetgeen de Nationale ombudsman met zijn aanbevelingen beoogde. Verder stelde de Nationale ombudsman vast dat bij de Inspectie behoefte bestaat om duidelijke grenzen te stellen. Indien op voorhand duidelijk is dat een nieuw opgerichte niet-bekostigde school niet de intentie heeft om aan de wet te voldoen of indien vaststaat dat er voor de school in kwestie feitelijk geen enkele mogelijkheid is om aan de wettelijke vereisten te voldoen, geeft de Inspectie op korte termijn een advies. Deze grensbepaling leek de Nationale ombudsman niet in strijd met de behoorlijkheid.

Wel zag hij hier ook ruimte voor de Inspectie om in alle andere gevallen de nieuw opgerichte school zoveel als redelijkerwijs mogelijk is de ruimte te bieden om in de eerste periode, waarin de school een start maakt, voorafgaand aan het eerste advies wegen te vinden om aan de eisen te voldoen. Feedback van de Inspectie voorafgaand aan het advies kan daarbij een ondersteunende rol vervullen.

Op deze wijze kon naar de mening van de Nationale ombudsman afdoende worden gewaarborgd dat de vrijheid van onderwijs bij de oprichting van nieuwe B3-scholen niet onevenredig wordt ingeperkt. In de tweede helft van 2010 zal de minister worden gevraagd om de stand van zaken ten aanzien van het radicaal vernieuwend onderwijs weer te geven. Zo kan worden gezien welke effecten het rapport voor het desbetreffende onderwijsveld heeft gehad.

### **Het leerlingenvervoer van gehandicapte leerlingen; graag maatwerk onderweg**

Rapport 2009/240, 17 november 2009

#### **Aanleiding**

Leerlingen die wegens hun handicap niet zelfstandig naar school kunnen, kunnen aanspraak maken op leerlingenvervoer. De invulling van het wettelijke recht op passend vervoer voor leerlingen is aan de gemeenten overgelaten. In de praktijk ontstaan er regelmatig problemen. Die problematiek werd van diverse kanten bij de Nationale ombudsman aangekaart.

Alle signalen daarover tezamen vormden voor de Nationale ombudsman aanleiding om de problemen nader te analyseren en een wezenlijke bijdrage te leveren aan het oplossen ervan.

#### **Onderzoek**

In nauwe samenspraak met het Ministerie van OCW heeft de Nationale ombudsman de problemen benaderd met een zogenaamde casusadoptie. De situatie van een gehandicapt kind en de ervaringen van deze jongen en zijn ouders vormden daarin het uitgangspunt van het onderzoek. Hun situatie staat voor die van vele gehandicapte kinderen en hun ouders in Nederland. Vanuit dit voorbeeld en de oplossingen die daarin gevonden werden, verbreedde de Nationale ombudsman zijn visie op de wijze waarop het leerlingenvervoer wordt ingevuld en uitgevoerd.

#### **Resultaat**

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het voor een behoorlijke invulling van het begrip passend vervoer essentieel dat voor elk individueel kind maatwerk wordt geleverd. De gemeente moet vaststellen

of er voor bepaalde kinderen speciale eisen moeten worden gesteld aan het vervoer. Om inzicht te krijgen in de eisen die de handicap van een kind aan het vervoer stelt, zouden gemeenten meer gebruik moeten maken van de ervaringen met het kind en de deskundigheid die aanwezig is op de school van het kind. Alleen bij twijfel kan een andere deskundige met voldoende kennis van zaken geraadpleegd worden.

De Nationale ombudsman acht het voor een behoorlijke invulling van het leerlingenvervoer van belang dat de reistijd zo kort mogelijk wordt gehouden, dat de chauffeurs voldoende deskundig zijn in hun omgang met de kinderen die zij vervoeren en dat het soort vervoer past bij de handicap van het kind. Dat betekent dat een kind dat vanwege zijn handicap individueel vervoerd moet worden daar ook aanspraak op kan maken. In het algemeen is noodzakelijke begeleiding van een kind de verantwoordelijkheid van de ouders. Als de behoefte aan begeleiding echter voortvloeit uit de keuze van de gemeente voor een bepaalde vervoersvorm voor het kind, dan moet de gemeente ook de verantwoordelijkheid voor die begeleiding nemen.

Omdat het vervoer door een vervoersbedrijf wordt uitgevoerd, moeten gemeenten de criteria die voor het vervoer gelden en de eisen die aan het vervoersbedrijf worden gesteld al in het bestek voor de aanbesteding vastleggen en ook voldoende vinger aan de pols houden tijdens het schooljaar.

Omdat er veel partijen bij het vervoer betrokken zijn en de gemeente de uitvoering niet zelf verzorgt, is het van groot belang dat de gemeente contact onderhoudt met alle partijen en ervoor zorgt dat eventuele signalen over problemen in het vervoer bij haar bekend zijn.

#### **Verbeterpunten**

De gemeenten kunnen op een aantal punten het leerlingenvervoer verbeteren en er daarmee voor zorgen dat het vervoer passend is voor iedere leerling. Het is de Nationale ombudsman bovendien gebleken dat bij de andere partijen die direct of indirect bij het leerlingenvervoer betrokken zijn bereidheid bestaat om bij te dragen aan een goede invulling van het leerlingenvervoer. Om verbeteringen te kunnen bereiken is de inzet van die andere partijen ook gewenst. De gemeenten kunnen de betrokken scholen, het vervoersbedrijf en de ouders aanspreken op de onderlinge communicatie.

#### **De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger? Een onderzoek naar het toezicht van de IGZ op de zorg voor verstandelijk gehandicapten**

Rapport 2009/250, 3 december 2009

Naar aanleiding van diverse klachten van ouders en andere verwanten van verstandelijk gehandicapten over de kwaliteit van de zorg deed de Nationale ombudsman onderzoek naar het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Meer hierover is te lezen bij de beschrijving van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (p. 87–90).

#### **Kafka-aanpak**

##### **Aanleiding**

Er bestaan gevallen waarin de klacht of de situatie niet duidelijk is, noch voor de gedupeerde, noch voor de betrokken bestuursorganen. Hoe complexer een situatie is, hoe meer instanties er vaak bij betrokken zijn. En hoe meer instanties betrokken zijn, hoe kleiner de kans dat één daarvan het overzicht behoudt. De burger kan verloren raken in deze overheidsketens met soms ernstige gevolgen. En omdat meerdere bestuursorganen een gedeeltelijke verantwoordelijkheid of bevoegdheid hebben, wordt het probleem niet vanzelf opgepakt of opgelost.

Voor deze situaties waar een ingewikkelde keten een grote rol speelt zijn de bestaande klachtvoorzieningen niet altijd toereikend. De gedupeerde kan de keten niet overzien, weet vaak niet wie de fout heeft gemaakt of over welke organisatie(s) hij precies moet klagen en legt zijn klacht daarom ten onrechte steeds bij één organisatie neer. Klachtbehandeling van dergelijke klachten is lastig, ook voor de Nationale ombudsman. Omdat de Nationale ombudsman steeds vaker wordt geconfronteerd met dergelijke klachten van burgers, heeft hij de Kafkabrigade («eerste hulp bij bureaucratisch onbehagen») gevraagd in twee projecten samen met onderzoekers van Bureau Nationale ombudsman de zogenoemde Kafkamethode toe te passen. De Kafkabrigade neemt de hulpvraag als uitgangspunt. Niet de overheidsorganisatie, maar het probleem vanuit het perspectief van de direct betrokken burger of ondernemer staat bij deze methode centraal. De kern van de methode is een bijeenkomst waarbij alle betrokkenen aanwezig zijn. Inzet is een oplossing, of in elk geval een eerste stap in de goede richting waar betrokkenen van hoog tot laag zich aan committeren. De keten voelt zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het probleem en is ook bereid zich gezamenlijk in te zetten voor een oplossing.

### **De casus van de heer H.**

Rapport 2009/182, 2 september 2009

In 2005 vroeg de heer H. een identiteitskaart aan bij de gemeente Heeze-Leende. De container waarmee TNT post deze nieuwe kaart naar de gemeente vervoerde, werd gestolen. De gemeente vroeg snel een nieuwe identiteitskaart voor de man aan, maar stelde hem niet op de hoogte van de diefstal van de andere kaart. Hier kwam de man pas achter nadat de andere kaart door iemand voor allerlei doeleinden misbruikt werd. Zo werd een bedrijf op zijn naam ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK) dat vervolgens schulden maakte, BKR Tiel registreerde schulden op zijn naam en er kwamen deurwaarders langs. Voor hulp en een oplossing van zijn problemen richtte de man zich tot de betrokken instanties: het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), de gemeente Heeze-Leende, Kamer van Koophandel, politie en TNT post. Deze namen alle echter geen verantwoordelijkheid en verwezen de man voor een oplossing steeds naar elkaar door. Uiteindelijk vroeg de man aan de Nationale ombudsman om een oplossing voor deze identiteitsfraude.

Met betrokkene werd uitgebreid gesproken. Nadat de Nationale ombudsman vervolgens een inventarisatie had gemaakt van wat er was gebeurd en het verhaal van betrokkene vanuit zijn beleving op papier had gezet, nam hij het initiatief om alle betrokken overheidsinstanties bij elkaar te laten komen. Doel was om in een open gesprek gezamenlijk te zoeken naar een oplossing voor de gevolgen van de identiteitsfraude in dit specifieke geval, maar ook meer in het algemeen voor de gevolgen van dergelijke fraude. Afgesproken is dat de betrokkene een vaste contactpersoon krijgt toegewezen bij de gemeente en de politie, tot het moment dat zijn gestolen identiteitskaart verloopt in 2010. Ook is als gebaar aan hem 15 000 euro betaald. Daarnaast hebben de instanties concrete afspraken gemaakt om alerter te zijn op deze vorm van identiteitsfraude in de toekomst. Zo zal elke KvK in het vervolg bij inschrijvingen het identiteitsbewijs controleren in het Verificatie Identificatie Systeem. In dat systeem kan worden nagegaan of een identiteitskaart gestolen dan wel vermist is. BZK onderzoekt, met name via het meldpunt identiteitfraude, diverse mogelijkheden (in samenspraak met andere instanties) om identiteitsfraude te voorkomen en hoe, als er toch fraude wordt gepleegd, de negatieve gevolgen daarvan kunnen worden beperkt. Zo onderzoekt het Ministerie van BZK bijvoorbeeld of de nummers van gestolen of anderszins vermiste reisdocumenten voor een bredere groep instanties online beschikbaar kunnen worden gesteld. Verder onderzoekt het

Ministerie van BZK de mogelijkheid om instanties direct een signaal af te laten geven aan een opsporingsinstantie op het moment dat een reisdocument dat niet meer in omloop mag zijn, ergens wordt gebruikt.

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben de aanpak van dit project geëvalueerd en een voorstel gedaan voor toepassing van (elementen van) de methode in de praktijk van de Nationale ombudsman. Dit heeft geresulteerd in de «koppen-bij-elkaarmethode», een onderzoeksinstrument van de Nationale ombudsman voor het omgaan met klachten die samenhangen met ingewikkelde besluitvormingsketens. Door alle (deel)verantwoordelijken bij elkaar te brengen en te confronteren met het verhaal van de ervaring van één persoon, wordt het een probleem van de gehele groep en zal er ook gezamenlijk naar oplossingen gezocht worden.

### **All included**

Rapport 2009/170, 20 augustus 2009

### **Aanleiding**

Op verzoek van de organisatie All Included heeft de Nationale ombudsman een onderzoek ingesteld naar politieke acties in de Amsterdamse Bijlmermeer. All Included, dat de belangen behartigt van onder meer vreemdelingen zonder verblijfsvergunning, is benaderd door mensen die deze actie hadden meegemaakt.

In de nacht van vrijdag 15 op zaterdag 16 juni 2007 hield de politie Amsterdam-Amstelland onverwacht een grootscheepse controle in café Het Vervolg in de Bijlmermeer. Er vond daar die nacht een groot Afrikaans feest plaats met optredens van Nigeriaanse artiesten. De politie verwachtte op dit feest veel leden van West-Afrikaanse (met name Nigeriaanse) illegale criminele netwerken aan te treffen die betrokken zijn bij internetfraude. De inval is uitgevoerd op basis van artikel 50 van de Vreemdelingenwet (Vw 2000), dat de bevoegdheden van de politie bij een redelijk vermoeden van illegaal verblijf regelt. De politie trad het café om 01:30 uur binnen. Op dat moment waren er ongeveer 220 bezoekers aanwezig, waaronder veel West-Afrikanen. Bij de actie waren ongeveer tachtig politieambtenaren betrokken, waaronder tien leden van de Mobiele Eenheid, drie hondenbegeleiders met honden en twee ruiters te paard. Deze actie riep vragen op of de actie wel een geëigend middel was ten opzichte van het te bereiken doel, of de Vreemdelingenwet voor dit doel kon worden ingezet, in hoeverre de actie stigmatiserend en (daardoor) discriminerend was en of de actie behoorlijk was uitgevoerd.

### **Onderzoek**

Met het onderzoek zijn antwoorden gezocht op de voornoemde vragen. Het onderzoek richtte zich op de gedragingen van het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland tijdens de inval. Er zijn gesprekken gevoerd met het hoofd van het bureau vreemdelingenpolitie, met de eigenaar en de bedrijfsleider van Het Vervolg en met leden van All Included. De staatssecretaris van Justitie, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef werden in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren. Ook is gebruik gemaakt van reacties die naar aanleiding van de actie zijn verschenen in de media en de politiek. Verder is geput uit de resultaten van het onderzoek dat Bureau Integriteit heeft uitgevoerd in opdracht van de Amsterdamse korpsleiding.

### **Resultaten**

De Nationale ombudsman concludeerde dat de actie een onevenredig zwaar middel was ten opzichte van het te bereiken doel om leden van illegale criminele netwerken betrokken bij internetfraude te herkennen en aan te houden. Verder was de ombudsman van mening dat er sprake was van een bijzonder risicovolle aanwending van de Vreemdelingenwet. De

overheid heeft weliswaar de mogelijkheden om ten behoeve van een effectieve handhaving het recht binnen bepaalde grenzen creatief toe te passen. Dit brengt echter wel extra verantwoordelijkheid met zich mee met betrekking tot het respecteren van de rechten van de betrokken burgers. Het is een zorgelijke ontwikkeling als voor een krachtdadig optreden de Vreemdelingenwet wordt ingezet omdat het klassieke strafrecht geen soelaas biedt. Hierdoor kan het gebeuren dat illegalen worden uitgezet vanwege het afschrikkeffect en niet omdat is aangetoond dat zij betrokken waren bij criminele activiteiten. Daarnaast kan het leiden tot ongeoorloofde inperking van burgers die hier feitelijk niets mee van doen hebben.

Ook vond de ombudsman dat de politie in haar uitingen over de actie de in Nederland verblijvende vreemdelingen uit West-Afrika, en met name de Nigerianen heeft gestigmatiseerd door zo expliciet en zonder voldoende onderbouwing de aanname te doen dat deze groep overwegend illegaal en crimineel is. Hiermee heeft de politie volgens de Nationale ombudsman het in de grondwet verankerde discriminatieverbod geschonden. Tot slot heeft de ombudsman vastgesteld dat het optreden van de vreemdelingenpolitie bij de inval behoorlijk was, aangezien alles in het werk is gesteld om de bij de actie betrokken burgers zo respectvol mogelijk te behandelen.

## **Tweede onderzoek naar de kwaliteit van burgerbrieven door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu** Rapport 2009/025, 10 februari 2009

### **Aanleiding**

In 2007 deed de Nationale ombudsman op verzoek van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) onderzoek naar de kwaliteit van de beantwoording van burgerbrieven bij het ministerie van VROM. Op verzoek van VROM werd het onderzoek in 2008 herhaald.

### **Onderzoek**

Het onderzoek is op dezelfde manier uitgevoerd als het onderzoek uit 2007. Hierdoor zijn de resultaten met elkaar te vergelijken. De Nationale ombudsman heeft onderzocht of de organisatorische voorzieningen voldoende zijn om een goede beantwoording van burgerbrieven mogelijk te maken. Ook is in het onderzoek gekeken naar de duidelijkheid van de beantwoording, naar de correcte bejegening van burgers in correspondentie en naar de tijdigheid van de beantwoording.

### **Resultaat**

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat bij VROM adequate organisatorische voorzieningen zijn getroffen om te komen tot een goede en tijdige beantwoording van burgerbrieven. Met de uitvoering van het *plan van aanpak burgercorrespondentie* zijn die organisatorische voorzieningen ten opzichte van 2007 versterkt. Met name de invoering van een structurele klanttevredenheidsmeting vormt op dit punt een forse verbetering.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de onderzochte antwoordbrieven van VROM aan burgers op een groot aantal punten kwalitatief in orde zijn. Op een aantal punten is bovendien sprake van duidelijke verbeteringen ten opzichte van het eerste onderzoek. Anderzijds kunnen de brieven op een fors aantal punten nog verder worden verbeterd. Op enkele punten is zelfs een verslechtering ten opzichte van 2007 geconstateerd.

### **Aanbevelingen**

Aan de ministers van VROM en WWI gezamenlijk zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Beantwoord zoveel mogelijk alle vragen uit de burgerbrieven.

- Pas het taalniveau zoveel mogelijk aan op dat van de ontvanger.
- Hanteer altijd korte zinnen.
- Verbeter de mate van empathie, inlevingsvermogen en lezersgerichtheid in de antwoordbrieven.
- Neem zoveel mogelijk verwijzing op naar persoons- of contactgegevens.
- Besteed meer aandacht aan de tijdigheid van de beantwoording van de brieven.

De Nationale ombudsman beveelt verder aan om te voorzien in een reguliere interne audit naar de kwaliteit van de beantwoorde burgerbrieven.

### *1.1.2 Lopende projecten*

#### **Telefonische dienstverlening**

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten en signalen over telefonische dienstverlening. Hoewel er veel ontwikkelingen plaatsvinden om de dienstverlening van de overheid en de telefonische dienstverlening in het bijzonder te verbeteren, zijn er geen landelijk vastgestelde, uniforme normen waaraan die dienstverlening moet voldoen. De Nationale ombudsman ziet het als zijn taak om in deze normen te voorzien, vanuit het perspectief van behoorlijkheid. Doel van dit onderzoek is dan ook beginselen van behoorlijke telefonische dienstverlening te formuleren.

Om een goed beeld te krijgen van de manier waarop overheidsinstanties hun telefonische dienstverlening aan burgers nu hebben ingericht en welke ontwikkelingen zij daarin doormaken, is een inventarisatie gemaakt van het overheidsbeleid op dit punt en zijn werkbezoeken gebracht aan een aantal overheidsinstellingen. Tevens heeft een rondetafelbijeenkomst plaatsgevonden. Het rapport is begin 2010 verschenen.

#### **Uitvoering zelfstandigenregeling**

De Nationale ombudsman doet uit eigen beweging onderzoek naar de uitvoering van de zelfstandigenregeling door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV en de Belastingdienst hebben door gegevens te vergelijken zicht gekregen op regelovertreding door mensen die zowel een WW-uitkering hebben als zelfstandigenaftrek bij de Belastingdienst. Van een deel van hen is onderzocht of zij zich aan de regels hebben gehouden. Het UWV vordert nu de teveel ontvangen uitkering terug. Het gaat om grote bedragen, boetes en voor een aantal mensen heeft het tot strafrechtelijke veroordelingen geleid.

De ombudsman heeft hierover meerdere signalen ontvangen. Een aantal burgers heeft zich tot de ombudsman gewend en heeft verzocht om individuele klachtbehandeling. Ook is er in de media veel aandacht voor geweest. De klachten van burgers richten zich in het bijzonder op de informatievoorziening door het UWV over de toepassing van de regeling. Soms speelt ook de bejegening een rol. Ook de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Nationale ombudsman verzocht te overwegen deze situatie in onderzoek te nemen. Deze situatie is voor de Nationale ombudsman aanleiding geweest een onderzoek uit eigen beweging hiernaar uit te voeren. Het resultaat van het onderzoek is een rapport waarin de Nationale ombudsman een oordeel uitspreekt over het optreden van UWV vanuit het behoorlijkheidsperspectief beschouwd. Het rapport is begin 2010 gepubliceerd.



## **Klachtbehandeling Bureaus Jeugdzorg**

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten over de vijftien Bureaus Jeugdzorg in Nederland en drie landelijk werkende instellingen. Uit deze klachten blijkt dat de klachtbehandeling per bureau verschillend verloopt. Dit verschil kan bijvoorbeeld zitten in de onderwerpen waarover geklaagd kan worden, wie de klacht kan indienen of de manier waarop een klacht wordt behandeld. Omdat de contacten tussen ouders en kinderen en de Bureaus Jeugdzorg vaak niet gemakkelijk zijn, is het extra belangrijk dat voldoende aandacht aan de kwaliteit van die contacten wordt besteed. Eenduidig klachtrecht is een goed middel om inzicht te krijgen in de tevredenheid over de kwaliteit van de contacten.

Met dit project wil de Nationale ombudsman inzicht krijgen in de wijze waarop klachtbehandeling nu formeel en informeel verloopt bij drie verschillende Bureaus Jeugdzorg en in de eventueel achterliggende visies op klachtbehandeling. Daarnaast wil hij handvatten bieden aan de drie betreffende instanties om hun klachtbehandeling te verbeteren zodat klachten optimaal worden benut en de klachtbehandeling volgens de behoorlijkheidsnormen kan plaatsvinden. Verder wil de Nationale ombudsman met dit project een eerste aanzet geven tot verbetering van de klachtbehandeling bij alle Bureaus Jeugdzorg.

## **Handhavingsbeleid van gemeenten**

Regelmatig ontvangt de Nationale ombudsman klachten van burgers die vinden dat hun gemeente niets of te weinig doet met hun verzoek om handhaving. Het gaat daarbij vaak om ingewikkelde kwesties over ruimtelijke ordening, wonen of geluid- en milieuhinder. De regelmaat waarmee klachten over dit onderwerp worden ontvangen en de complexiteit ervan is aanleiding om deze problematiek in breder verband te onderzoeken. Daarom is een onderzoek gestart naar handhaving door gemeenten.

Doel van het onderzoek is gemeenten een handreiking te bieden voor het behoorlijk omgaan met verzoeken om handhaving. Daarmee moet ook voor burgers meer duidelijkheid ontstaan over wat zij op dit punt van hun gemeente mogen verwachten.

## **Schengen Informatie Systeem**

De Nationale ombudsman is door de commissie Meijers, de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, verzocht een onderzoek uit eigen beweging naar het Schengen Informatie Systeem (SIS) in te stellen. Het SIS is een geautomatiseerd register dat de politie en justitie autoriteiten in elk van de Schengenlanden permanent inzicht verschaft in de internationale opsporingsinformatie van de andere Schengenlanden.

Onzorgvuldige gegevensverwerking in dit kader kan grote consequenties hebben: eenmaal gesignaleerd in het SIS zal de betrokken vreemdeling een visum of de toegang voor het hele Schengengebied worden geweigerd. Het betreft een groep voor wie het moeilijk kan zijn, zijn recht te halen.

Dit onderzoek geeft antwoord op de vragen of de inbreuk op de belangen van de gesignaleerde ongewenste vreemdelingen (artikel 96 Schengen Uitvoeringsovereenkomst) in de praktijk in verhouding staat tot het met de signalering beoogde doel en of deze groep ongewenste vreemdelingen op tijd en volledig wordt geïnformeerd over het feit dat zij gesignaleerd zijn. Het rapport wordt in 2010 gepubliceerd.

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

Sommige militairen komen als gevolg van ervaringen tijdens vredesmissies in psychische problemen. Het Ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor het bieden van nazorg aan deze mensen. Eind 2006 heeft het Ministerie van Defensie een aantal ontwikkelingen in gang gezet om de nazorg aan militairen te verbeteren. Zo is er een landelijk zorgsysteem voor veteranen opgezet. Uit vooronderzoek en gesprekken met deskundigen, belangenvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie bleek in 2008 dat de zorgverlening aan veteranen na terugkeer van een missie in het nieuwe zorgsysteem beter is geregeld. Echter, een belangrijk knelpunt blijft dat de zogenaamde «oude gevallen» zich door het Ministerie van Defensie in de steek gelaten voelen: zij ervaren een gebrek aan nazorg en erkenning. Een deel van hen heeft als gevolg daarvan schadeclaims ingediend bij het Ministerie van Defensie. De afhandeling daarvan gebeurt via de strikt juridische weg en leidt tot jarenlange procedures. De Nationale ombudsman hecht eraan dat met deze kwetsbare groep mensen zorgvuldig wordt omgegaan. Hij begeleidt het Ministerie van Defensie en vertegenwoordigers van de veteranen bij het zoeken naar oplossingen voor de knelpunten. Hiervoor is in 2009 een serie gesprekken gestart met als inzet om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Deze gesprekken lopen in 2010 door. Alle betrokkenen vinden het belangrijk dat dit slepende probleem wordt opgelost.

### **Pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg**

De Nationale ombudsman heeft meerdere klachten ontvangen van netwerkpleegouders die erover klagen dat het lang duurt voordat zij een pleegzorgvergoeding ontvangen. Ook verschillende medewerkers van Bureaus Jeugdzorg en van zorgaanbieders hebben aangegeven dat er problemen bestaan bij het toekennen van een pleegzorgvergoeding aan netwerkpleeggezinnen. Uit de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen komt naar voren dat veel netwerkpleegouders oplopen tegen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, terwijl ze best nog ruimte in hun hart hebben om het pleegkind op te vangen. De Nationale ombudsman is daarom in 2009 een onderzoek uit eigen beweging gestart naar de knelpunten bij het toekennen van een pleegzorgvergoeding aan netwerkpleeggezinnen.

De Nationale ombudsman beoogt met dit project de knelpunten in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg in kaart te brengen, deze knelpunten hoog op de agenda van de politiek en van de betrokken instanties binnen deze keten te plaatsen en in een gezamenlijke bijeenkomst te komen tot een (eerste aanzet voor een) oplossing van de knelpunten.

### **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 Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Informatie Beheer Groep, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Bureaus Jeugdzorg, de politie, het Openbaar Ministerie in combinatie met de Centrale Verwerkingseenheid van het 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, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Bepalend voor de keuze van deze overheidsinstanties was de omvang en de aard van de klachten die de Nationale ombudsman erover ontving. Ook

is gekeken of er zich verschuivingen in de toename of afname van klachten hebben voorgedaan.

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 de omvang en 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. Om te achterhalen waar het iemand werkelijk om te doen is, wordt de indiener van een klacht eerst telefonisch en desgewenst in een persoonlijk gesprek gevraagd om de klacht toe te lichten. In deze zogenaamde intakegesprekken staat het verhaal van de burger centraal. Tevens bieden deze gesprekken de mogelijkheid om een toelichting te geven wat er van de Nationale ombudsman verwacht kan worden. Op basis van deze informatie wordt de meest adequate klachtbehandeling bepaald. Dit kan bestaan uit:
  - een interventie, een veelgebruikte en succesvolle manier om snel een probleem te verhelpen. De medewerker van Bureau Nationale ombudsman neemt contact op met de contactpersoon bij de overheidsinstantie om een oplossing voor het probleem te vinden. Deze aanpak is effectief als een tekortkoming kan worden hersteld of als een klacht in feite het uitblijven van een actie van de overheidsinstantie betreft.
  - een schriftelijk onderzoek dat uitmondt in een openbaar rapport waarin een behoorlijkheidsoordeel wordt uitgesproken over een gedraging van een overheidsinstantie. Vaak doet de Nationale ombudsman in een rapport een aanbeveling aan de overheidsinstantie. Deze kan gericht zijn op een (materiële) oplossing of herstel van vertrouwen in een individueel geval. Ook kan een aanbeveling tot doel hebben om een structurele verbetering te bewerkstelligen waardoor klachten voorkomen kunnen worden. Als blijkt dat de zienswijzen van partijen op een gebeurtenis ver uiteen liggen, kan een hoorzitting deel uitmaken van het onderzoek. De hoorzitting is gericht op waarheidsvinding. Tijdens een hoorzitting geven partijen hun visie op de gebeurtenis en nemen ze direct kennis van de zienswijze van de andere partij. Het komt voor dat een onderzoek tussentijds wordt beëindigd. Hier kunnen diverse redenen voor zijn: de indiener van een klacht geeft zelf aan geen prijs meer te stellen op verder onderzoek, de indiener van een klacht laat na herhaalde pogingen niets meer van zichzelf horen of tijdens het onderzoek blijkt dat de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd is of dat de klacht ongegrond blijkt.
  - een bemiddeling tussen burger en overheid onder leiding van bemiddelaars van het Bureau Nationale ombudsman. Vaak is een dergelijk gesprek gericht op het normaliseren van het contact tussen burger en overheid. Meestal komen de partijen tot afspraken over hoe ze in de toekomst met elkaar om zullen gaan. Net als bij een hoorzitting kan het kennisnemen van het verhaal van de ander bijdragen aan wederzijds begrip.
  - een verwijzing of uitleg en informatie geven. Sommige klachten kan de Nationale ombudsman niet in behandeling nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor klachten die betrekking hebben op een beslissing

van een overheidsinstantie waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. De burger wordt dan doorverwezen naar het juiste loket.

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 en serieuze aandacht voor de aanbevelingen die uit de onderzoeken voortvloeien. Daarom komt in het beeld dat van overheidsinstanties wordt geschetst ook het contact op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen (medewerkers van) de overheidsinstantie en (medewerkers van) de Nationale ombudsman ter sprake.

### *1.2.1 Belastingdienst*

#### **Taak**

De wettelijke taak van de Belastingdienst bestaat uit het heffen en invorderen van de rijksbelastingen en de premies volksverzekeringen. Ook int de Belastingdienst de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke premie Zorgverzekeringswet. Verder heeft de Belastingdienst tot taak het uitvoeren van de toeslagwetten, alsmede het verstrekken van inkomensinformatie aan andere overheidsinstellingen zoals de Informatie Beheer Groep.

#### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 2 066 klachten over de Belastingdienst. Dat is 23% minder dan in 2008 (2 697). De daling deed zich in diverse eenheden van de Belastingdienst voor, zoals bij de Belastingdienst/Toeslagen waar sprake was van een daling van 22%. Het aantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen laat al een aantal jaren een dalende lijn zien: 2006: 1 668, 2007: 1 484, 2008: 1 002 en 2009: 777.

Net als voorgaande jaren hadden veel van de behandelde klachten over de Belastingdienst (zonder de Belastingdienst/Toeslagen) betrekking op de voortvarendheid (254). In 2009 werd dit aantal echter overtroffen door het aantal klachten (342) over (de inhoud van) beslissingen van de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst/Toeslagen hadden de meeste behandelde klachten (277) betrekking op de voortvarendheid.

Het relatief grote aantal klachten over (de inhoud van) beslissingen van de Belastingdienst representeert het belang van de aanvullende rechtsbescherming die de Nationale ombudsman biedt. Het (gesloten) stelsel van rechtsbescherming op het terrein van de belastingwetgeving zal hiervan de oorzaak zijn. De Nationale ombudsman ontvangt al jaren veel klachten over beslissingen van de Belastingdienst op verzoeken tot kwijtschelding of uitstel van betaling. Dergelijke beslissingen kunnen voor belasting-schuldigen ingrijpende gevolgen hebben. Daarom worden deze, bij gebrek aan andere mogelijkheden, regelmatig ter toetsing aan de Nationale ombudsman voorgelegd. Ook ontvangt de Nationale ombudsman veel klachten over de beslissing van de Belastingdienst op verzoeken tot ambtshalve vermindering van een aanslag. Ook deze klachten leiden tot een (marginale) inhoudelijke toetsing van de beslissing van de Belastingdienst. De invoering per 1 januari 2010 van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bezwaar te maken tegen een beslissing op een verzoek tot ambtshalve vermindering zal vermoedelijk leiden tot een afname van het aantal klachten over dit onderwerp.

De Nationale ombudsman ontving in 2009 ook enkele klachten over het beleid van de Belastingdienst bij het verlenen van uitstel van betaling aan ondernemers waarbij de betrokken ondernemers zich beriepen op het Besluit van 25 mei 2009, nr. CPP2009/966AM. In dit besluit heeft de

staatssecretaris van Financiën een versoepeling aangebracht met het oog op de kredietcrisis. Naar deze klachten werd geen onderzoek ingesteld, veelal omdat er geen relatie bestond tussen de financiële situatie van de ondernemer en de kredietcrisis.

Bij de behandeling van een aantal klachten was sprake van ketenproblematiek. Vaak had deze betrekking op de verstrekking van inkomensgegevens door de Belastingdienst aan een andere overheidsinstantie. In één geval had de gegevensuitwisseling tussen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en Beheer van Relaties van de Belastingdienst tot problemen geleid. Het probleem deed zich voor bij mensen die in één pand woonden maar elk een afzonderlijke huishouding voerden. De Belastingdienst concludeerde uit GBA-gegevens dat sprake was van samenwoners en telde de inkomens bij elkaar op voor de berekening van het recht op toeslagen. Daarnaast kregen de inwoners door de fout inzage in elkaars inkomen. De Belastingdienst liet in reactie op de klacht weten in staat te zijn om te onderkennen in welke gevallen deze problematiek speelt en daarop voortaan alerter te zijn.

De Nationale ombudsman stelde in 2009 een onderzoek in naar de wijze waarop de Belastingdienst de openingstijden van de publieksbalies hanteerde. Aanleiding was een ervaring van iemand die ruim voor de sluitingstijd te horen kreeg dat hij die dag niet meer zou worden geholpen. Uit het onderzoek bleek dat het beleid van de Belastingdienst erop is gericht iedereen nog te helpen die vóór sluitingstijd binnenkomt.

Ook het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen om in een groot aantal gevallen de kinderopvangtoeslag stop te zetten in verband met een eigen onderzoek naar fraude bij gastouderbureaus leidde tot klachten bij de Nationale ombudsman. Deze klachten gaven de Nationale ombudsman aanleiding tot het instellen van een onderzoek. Dit onderzoek, dat in 2010 wordt afgerond, richt zich op de manier waarop de Belastingdienst tijdens zijn onderzoek naar de fraude omgaat met het recht op kinderopvangtoeslag van de betrokken ouders. Daarnaast werd in één geval een individueel onderzoek ingesteld. De Nationale ombudsman oordeelde in dat geval dat de Belastingdienst de betalingen ten onrechte niet had hervat nadat de betrokken ouder was overgestapt naar een ander gastouderbureau.

In het vorige verslagjaar bracht de Nationale ombudsman een rapport (2008/314) uit over de heffingsrente bij vermindering van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. De Belastingdienst kiest bij een dergelijke vermindering voor een werkwijze waarbij geen heffingsrente hoeft te worden vergoed. Er is ook een andere werkwijze mogelijk waarbij wel heffingsrente moet worden vergoed.

De Nationale ombudsman heeft de Belastingdienst in zijn rapport in overweging gegeven de werkwijze aan te passen. Omdat wederom klachten over de heffingsrente werden ingediend, heeft de Nationale ombudsman de staatssecretaris van Financiën in 2009 nogmaals om aandacht voor deze problematiek gevraagd.

De Nationale ombudsman bracht drie rapporten uit over gezamenlijke acties van de Belastingdienst met gemeentes. Het eerste rapport (2009/030) werd uitgebracht met de Gemeentelijke Ombudsman Zeist en betrof klachten over huisbezoeken door interventieteams van gemeente, politie en Belastingdienst. Geconcludeerd werd dat de interventieteams het huisrecht hadden geschonden door woningen binnen te gaan zonder (bewuste) toestemming van de bewoners. Het tweede rapport (2009/095) had betrekking op huisbezoeken door koppels van GBA-controleurs en medewerkers van de Belastingdienst met

als doel gegevens voor de GBA te controleren. De Nationale ombudsman stelde vast dat medewerkers van de Belastingdienst niet de bevoegdheid hebben om GBA-gegevens in te winnen. Nu de huisbezoeken niet (tevens) een doel in de sfeer van de belastingheffing dienden, concludeerde de Nationale ombudsman dat de Belastingdienst zijn bevoegdheden had gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die waren gegeven. In het derde rapport (2009/210) was een situatie aan de orde waarin belastingambtenaren meeliepen met medewerkers van de gemeente bij een actie *Aanpak illegale hotels*. Omdat de belastingambtenaren bij een huisbezoek echter geen gebruikmaakten van de aangeboden mogelijkheid om fiscale gegevens in te zien, overwoog de Nationale ombudsman dat de schijn was gewekt dat de belastingambtenaren alleen meeliepen om de medewerkers van de gemeente toegang te verschaffen tot de woning. De Nationale ombudsman oordeelde dat in strijd met het verbod van misbruik van bevoegdheid was gehandeld.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Interventie*

Van oudsher blijkt een interventie door de Nationale ombudsman bij de Belastingdienst een goede manier om een oplossing te bereiken bij klachten die zich daarvoor lenen.

Er werden in 2009 547 klachten over de Belastingdienst/Toeslagen behandeld via een zogenoemde spoedinterventie. Bij deze methode probeert de Belastingdienst de klacht binnen twee weken af te handelen of ten minste binnen die termijn contact op te nemen met de betrokken burger. Het resultaat bestond veelal uit een versnelde beslissing over de toeslag(en).

Daarnaast werd bij nog 422 klachten over de Belastingdienst gebruikgemaakt van de interventiemethode. In veel gevallen werd langs deze weg een oplossing voor de klacht bereikt. Omdat de oplossing niet structureel van aard is en evenmin openbaar, kan dezelfde klacht zich in andere gevallen opnieuw voordoen. Mede daarom heeft de Nationale ombudsman een inventarisatie gemaakt van de interventiepraktijk. Daartoe is een top tien opgesteld van de meest voorkomende situaties die leidden tot een interventie. Het rapport hierover verschijnt in 2010.

#### *Schriftelijk onderzoek*

Bij 71 klachten werd een schriftelijk onderzoek ingesteld. Dit leidde in 21 gevallen tot het uitbrengen van een rapport en in twee gevallen werden de resultaten van het onderzoek vastgelegd in een brief. In de overige gevallen werd het onderzoek beëindigd voordat de Nationale ombudsman zijn oordeel had gegeven. Dit gebeurde veelal omdat inmiddels duidelijk was dat voortzetting niet kon leiden tot een voor verzoeker gunstig resultaat.

Bij de in 2009 uitgebrachte rapporten waren de meest gebruikte beoordelingscriteria de actieve en adequate informatieverstrekking en het motiveringsvereiste. In de uitgebrachte rapporten werd de klacht in zestien gevallen geheel of gedeeltelijk gegrond geacht.

Aan drie rapporten was een aanbeveling verbonden.

In rapport 2009/034 werd de aanbeveling gedaan om de betrokken belastingplichtige alsnog in de gelegenheid te stellen een vaststellingsovereenkomst met de Belastingdienst te sluiten. Daaraan lag het oordeel ten grondslag dat de Belastingdienst betrokkene ten onrechte niet in staat had gesteld nadere vragen te stellen over de voorgelegde tekst van de vaststellingsovereenkomst.

In rapport 2009/041 oordeelde de Nationale ombudsman dat de Belastingdienst op onjuiste gronden een betalingsregeling aan betrokkene had

geweigerd. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling daarover een nieuwe beslissing te nemen.

In rapport 2009/127 deed de Nationale ombudsman de aanbeveling een nieuwe beslissing te nemen over een gelegd bodembeslag alvorens tot executie over te gaan.

Alle aanbevelingen werden opgevolgd.

De minister van Financiën liet in 2009 weten de aanbevelingen in drie rapporten uit 2008 te zullen opvolgen. Eén daarvan had betrekking op de informatieverstrekking aan belastingplichtigen bij tussentijdse verhoging van de tarieven voor de motorrijtuigenbelasting. Een ander had betrekking op het eerder genoemde rapport (2008/314) over de heffingsrente. In het derde geval werd alsnog kwijtschelding van belastingschuld verleend.

#### *Mediation door de Belastingdienst*

De Belastingdienst biedt in daarvoor in aanmerking komende gevallen de mogelijkheid van mediation om tot een oplossing voor een geschil met een belastingplichtige te komen. Soms wordt ook mediation toegepast op verzoek of advies van de Nationale ombudsman naar aanleiding van een bij hem ingediende klacht.

De Nationale ombudsman is van mening dat hij in principe onverkort bevoegd is tot het instellen van een onderzoek naar gedragingen die onderwerp waren van een mediation (rapport 2009/196).

#### *Intakegesprekken*

Vier klachten over de Belastingdienst hebben geleid tot het houden van een intakegesprek met betrokkene(n).

Deze gesprekken leverden nuttige informatie op voor de verdere behandeling van de klacht. Zo werd in één geval tijdens het gesprek duidelijk wat de essentie was van de klacht en kon het onderzoek daarop worden gericht. In een ander geval werd duidelijk dat de klachten ook al waren voorgelegd aan de rechter, zodat er voor een onderzoek door de Nationale ombudsman geen ruimte was.

#### *Bemiddeling*

In een aantal gevallen is (een medewerker van) de Nationale ombudsman opgetreden als bemiddelaar tussen een belastingplichtige en de Belastingdienst. In één geval was de bemiddeling gericht op het normaliseren van de verhouding tussen betrokkene en de Belastingdienst. Dit doel lijkt te zijn bereikt.

In een ander geval kon geen oplossing worden bereikt. Betrokkene was het niet eens met de hoogte van de aangeboden schadevergoeding maar het Ministerie van Financiën wilde daarover, zoals overigens vooraf aangekondigd, tijdens het bemiddelingsgesprek niet praten. Na het bemiddelingsgesprek is besloten tot voortzetting van het onderzoek.

#### *Overige activiteiten*

In 2009 heeft de Nationale ombudsman een bijeenkomst georganiseerd voor de contactpersonen van de Belastingdienst. Tijdens deze bijeenkomst zijn onder meer werkafspraken gemaakt.

Daarnaast vonden incidenteel gesprekken plaats met vertegenwoordigers van de Belastingdienst of het Ministerie van Financiën over actuele of spoedeisende onderwerpen. Deze gesprekken hadden onder meer betrekking op mediation door de Belastingdienst en op de interventiepraktijk. Ook werd overleg gevoerd met de Belastingdienst/Toeslagen over de werkwijze van de Belastingdienst tijdens het onderzoek naar de fraude met de kinderopvangtoeslag.

## 1.2.2 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

### **Taak**

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) voert in opdracht van de overheid de werknemersverzekeringen en de publieke arbeidsbemiddelingstaak uit. De belangrijkste wetten in dat verband zijn de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet, de Ziektewet en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. Het UWV levert verder een bijdrage aan de uitvoering van de Wet werk en bijstand door de aanvraag van mensen aan te nemen en door te zenden naar de gemeente. Daarnaast geeft het UWV op aanvraag van een werkgever of werknemer een deskundigenoordeel af over bijvoorbeeld de re-integratie-inspanningen van de werknemer en de werkgever.

Met ingang van 1 januari 2009 is de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) gefuseerd met het UWV. De CWI is daarmee een onderdeel geworden van het UWV WERKbedrijf. Het UWV WERKbedrijf is de divisie van het UWV voor arbeidsbemiddeling en re-integratie, waar burgers een vast aanspreekpunt hebben: de werkcoach. Het verlenen van ontslagvergunningen, voorheen een taak van de CWI, valt nu onder verantwoordelijkheid van het WERKbedrijf van het UWV. De Nationale ombudsman heeft de ontwikkelingen rondom de fusie, in het bijzonder de behandeling van klachten over ontslagvergunningen, nauwlettend gevolgd. In 2009 is de Nationale ombudsman niet gebleken dat de fusie heeft geleid tot meer klachten over de afgifte van ontslagvergunningen, alsmede de wijze waarop klachten daarover zijn behandeld.

### **Klachten**

In 2009 nam het aantal door de Nationale ombudsman ontvangen klachten over het UWV toe; 954 klachten tegenover 880 klachten in 2008. Deze toename is vooral te verklaren door de fusie van de CWI met het UWV. Klachten die eerder aan de CWI werden toegerekend vallen nu onder de verantwoordelijkheid van het UWV WERKbedrijf.

In 2009 werd bij de Nationale ombudsman het meest geklaagd over de klantgerichtheid (132). Ook over de lange behandelingsduur (126) en de informatieverstrekking (111) werd met grote regelmaat geklaagd. Overige klachten gingen over de administratieve nauwkeurigheid, de bejegening en het uitblijven van een reactie. Naar klachten over de inhoud van beslissingen stelt de Nationale ombudsman geen onderzoek in. Mensen hebben in dat geval namelijk de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Wat opviel was dat veel van de ontvangen klachten betrekking hadden op de informatieverstrekking en onderbouwing bij terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen. Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman in 2008 (rapport 2008/161) vond in februari 2009 een overleg plaats tussen het UWV en de Nationale ombudsman. Dit resulteerde in het opstellen van een circulaire van 28 mei 2009 door het UWV waarin uitvoeringsrichtlijnen staan voor medewerkers van het UWV. Medewerkers worden bijvoorbeeld verplicht zich in te zetten om vragen van burgers over de hoogte van bedragen afdoende te beantwoorden. Dit heeft echter nog niet meteen geleid tot een daling van het aantal klachten dat de Nationale ombudsman hierover heeft ontvangen. De verwachting is dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn.

Ook kwam een aantal klachten binnen over de bejegening door verzekeringsartsen en over de wijze waarop het UWV deze klachten afhandelde. Burgers vonden dat het UWV wel erg makkelijk concludeerde dat een klacht over onheuse bejegening ongegrond was of dat het UWV hierover



geen oordeel kon uitspreken omdat niet duidelijk was wat in de beslotenheid van de spreekkamer was gezegd. Voor de Nationale ombudsman waren deze klachten aanleiding om onderzoek in te stellen en vervolgens in 2008 een rapport (2008/272) uit te brengen met een aanbeveling aan het UWV om meer te doen aan waarheidsvinding bij bejegeningklachten. Het UWV heeft in reactie op deze aanbeveling op 26 mei 2009 een circulaire uitgebracht, waarin is vastgelegd dat een klachtenambassadeur van het UWV in dergelijke gevallen de burger en de betrokken medewerker in een «driehoeksoverleg» zou moeten horen om tot «waarheidsvinding» te komen. In de loop van de tijd zal blijken of de invoering van de circulaire tot resultaat heeft gehad dat er minder klachten binnenkomen bij de Nationale ombudsman over de wijze van klachtbehandeling bij bejegeningklachten.

Burgers dienden in 2009 zeventig klachten in over het UWV WERKbedrijf. In verhouding gingen de meeste klachten over de handelwijze van het UWV WERKbedrijf bij het verlenen van ontslagvergunningen en over de eerste contacten met het UWV WERKbedrijf op het Werkplein bij het aanvragen van een uitkering.

Vanaf het derde kwartaal zijn veel klachten binnengekomen van zelfstandigen zonder personeel, de zogenoemde ZZP'ers. Naar aanleiding van deze klachten heeft de Nationale ombudsman besloten om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen.

Het totaalbeeld van de in 2009 ontvangen klachten over het UWV is dat het aantal klachten nauwelijks is veranderd. Als er bijvoorbeeld op een bepaalde afdeling binnen het UWV wat mis ging dan had dit gevolgen voor de burger wanneer hij nog een andere gedeeltelijke uitkering ontving van het UWV, of indien hij rechten had bij andere overheidsinstanties dan het UWV. Zo ontstond een intern (bij het UWV) of extern ketenprobleem (met andere overheidsinstanties). Ook in 2009 bleek dat de communicatie tussen de afdelingen en met andere overheidsinstanties niet zodanig was dat een probleem direct in een vroeg stadium kon worden opgelost. Zoals de Nationale ombudsman al eerder constateerde, bleek ook nu weer dat het UWV de nodige winst zou kunnen boeken door meer aandacht te besteden aan de communicatie tussen de afdelingen onderling en met andere overheidsinstanties.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

Voor de behandeling van klachten hebben de medewerkers van de Nationale ombudsman dagelijks contact met het klachtenbureau van het UWV. Afhankelijk van de aard van de klacht en het verzoek van de burger wordt de meest adequate wijze van contact met het UWV bepaald. Klachten kunnen schriftelijk, per e-mail of telefonisch worden voorgelegd aan het UWV. Het klachtenbureau van het UWV draagt er zorg voor dat de klacht bij het betrokken regiokantoor terecht komt. De klachtenambassadeur van de betrokken regio onderzoekt de klacht en neemt waar nodig actie. De verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten in een regio ligt bij de regiodirecteur. De reacties vanuit de regio worden door het klachtenbureau weer voorgelegd aan de Nationale ombudsman. Ook dit jaar stelt de Nationale ombudsman vast dat de reacties op klachten en antwoorden op vragen lang niet altijd afdoende zijn. Overeenkomstig gemaakte afspraken, neemt de Nationale ombudsman in die gevallen hierover dan contact op met de Raad van Bestuur van het UWV.

### *Interventie*

Klachten die met een bepaalde actie van het UWV kunnen worden opgelost, worden per e-mail aan het UWV voorgelegd met het verzoek om binnen twee weken een reactie te geven op de klacht. Dit gebeurde in een

derde van het totaal aantal klachten. De resultaten en effecten van interventies zijn over het algemeen positief. Een enkele keer blijkt tijdens de behandeling dat een snelle oplossing niet mogelijk is. In dat geval wordt bekeken welke afspraken kunnen worden gemaakt om alsnog tot een bevredigende uitkomst te komen. Een voorbeeld hiervan is de zaak waarin het UWV de Ziektewetuitkering stopte en niet reageerde op verzoeken om uitleg van de betrokken burger. Na interventie betaalde het UWV een voorschot uit, maar deelde mee dat definitieve vaststelling van de Ziektewetuitkering niet mogelijk was omdat de betrokkene de door het UWV gevraagde gegevens nog niet had verstrekt. Verzoeker stelde echter dat hij de gegevens al meerdere keren naar het UWV had gestuurd. Uit navraag bij de verschillende afdelingen bleek dat de stukken waren gezonden naar de afdeling Wet Arbeidsongeschiktheid maar dat deze afdeling had verzuimd de informatie ter behandeling door te sturen naar de afdeling Ziektewet van het UWV. Dit is alsnog gebeurd en de zaak is verder afgehandeld door de afdeling Ziektewet.

#### *Spoedinterventie*

Spoedinterventies vinden plaats bij klachten met een spoedeisend karakter, bijvoorbeeld in het geval van financiële problemen. Dit betrof ruim de helft van het totaal aantal interventies. Ook deze klachten worden per e-mail voorgelegd aan het UWV met het verzoek om zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen één week zorg te dragen voor een oplossing. Hoewel niet altijd binnen de gestelde termijn, werd in de meeste gevallen een oplossing gevonden voor het probleem.

#### *Schriftelijk onderzoek*

Er zijn klachten waarin niet zozeer naar een oplossing van een bepaald probleem wordt gezocht maar een oordeel van de Nationale ombudsman wordt gevraagd over een bepaalde handelwijze van het UWV. In die gevallen stelt de Nationale ombudsman een onderzoek in dat uitmondt in een rapport. In 2009 heeft de Nationale ombudsman 25 rapporten over het UWV uitgebracht. Zestien van de klachten die tot een rapport hebben geleid zijn gegrond verklaard; acht zijn deels gegrond en deels ongegrond verklaard; een klacht werd ongegrond verklaard. In acht rapporten deed de Nationale ombudsman een aanbeveling. Het UWV heeft zes van deze aanbevelingen opgevolgd of toegezegd deze te zullen opvolgen en op twee nog niet gereageerd. Een van de aanbevelingen is gedaan in een zaak waarin werd geklaagd over de wijze waarop het UWV WERKbedrijf de aanvraag voor een indicatie op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) van betrokkene had behandeld (rapport 2009/255). Het UWV WERKbedrijf stelde dat eerst een aanmeldinggesprek moest plaatsvinden voordat een aanvraag kon worden ingediend. Daardoor werd de wettelijke termijn van zestien weken om te beslissen op een aanvraag, zonder wettelijke grondslag, met acht weken verlengd. De Nationale ombudsman oordeelde dat het UWV WERKbedrijf het vereiste van voortvarendheid had geschonden door de beslissing op de aanvraag voor een Wsw-indicatie niet te nemen binnen de termijn van zestien weken vanaf het moment van aanmelding. Hij deed de aanbeveling om in het informatiemateriaal de duur van de aanmeldingsprocedure te vermelden en de datum van ontvangst van het aanmeldingsformulier als startmoment van de aanvraag voor de Wsw-indicatie aan te merken.

#### *Bemiddeling*

Bij een klacht waaraan een conflict ten grondslag ligt dat een werkbare relatie tussen het UWV en de burger in de weg staat, biedt de Nationale ombudsman bemiddeling aan. Het doel van deze bemiddeling is het oplossen van het onderliggende probleem en het herstellen van de onderlinge verhoudingen, waarbij zo mogelijk afspraken voor de toekomst worden gemaakt. In 2009 is bij de behandeling van klachten over het UWV

in een aantal gevallen bemiddeling door de Nationale ombudsman toegepast. Het gaat nog om een te gering aantal om conclusies te kunnen trekken, maar de eerste resultaten zijn positief.

### *1.2.3 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. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden.

De instroom van toelatingsaanvragen is ten opzichte van vorig jaar gedaald. Wel was er sprake van een licht verhoogde instroom van asiel- en naturalisatiezaken.

In 2009 heeft de IND haar klachtmanagement op goede manier voortgezet. Was informele klachtafhandeling in 2007 en 2008 al een speerpunt voor de IND, deze praktijk continueerde zich in 2009.

De IND stelde zich ook in 2009 weer op als een dienstverlenende organisatie vanuit het besef van de mens achter de klager. Uit de oplossingsgerichtheid waarmee de IND de klachten behandelt, spreekt eveneens een klantgerichte en niet op de procedure gerichte instelling. Dit komt onder meer naar voren uit de toezegging van de staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman in rapport 2009/173. Dit rapport gaat over de veranderde werkwijze met de invoering van de IND-loketten verspreid over het land. Voor vreemdelingen betekende dit dat zij onder meer hun verblijfsvergunningen moeten ophalen bij een loket van een IND-kantoor in plaats van bij het gemeentehuis. Hierdoor konden de verzoekers niet meer hun verblijfsdocumenten ophalen in hun woonplaats, maar moesten zij vanuit Zeeland naar het IND-loket in Rijswijk gaan of vanuit Zuid-Limburg naar het loket in Eindhoven. De staatssecretaris zegde naar aanleiding van de aanbeveling toe dat in overleg met de betrokkene een afspraak wordt gemaakt bij een IND-loket zo dicht mogelijk bij de woonplaats. Verder reist de IND op basis van een proef een keer per vijf à zes weken af naar Zeeland om in enkele gemeenten verblijfsdocumenten uit te reiken. Anderzijds stelde de IND zich in de zaak die leidde tot rapport 2009/251 echter weer formeel op door van een advocaat een machtiging te vragen dat hij voor zijn cliënt stukken opvroeg, terwijl daarvoor geen wettelijke basis was.

Klachtbehandeling werd in 2009 een integraal onderdeel van het werk in alle afzonderlijke onderdelen binnen de IND. Wel bleef de centrale indiening van klachten bestaan als garantie voor sturing en toezicht.

#### **Klachten**

Evenals in 2008 is in 2009 sprake geweest van een verdere daling in het aantal ontvangen klachten bij de Nationale ombudsman. In 2009 ontving de Nationale ombudsman 213 klachten over de IND, in 2008 waren dit er 318 (2007: 570).

Als oorzaak van deze daling kan worden genoemd een verhoogd percentage afgehandelde procedures binnen de wettelijke beslistermijn en beter klachtmanagement. De meer dienstverlenende instelling van de IND heeft gewenste effecten op het aantal ingediende klachten. Uit de cijfers blijkt dat de IND de dalende lijn weet vast te houden. De Nationale ombudsman vindt deze ontwikkeling bemoedigend. Het is een

goed voorbeeld van een lerende organisatie, die zich heeft ontwikkeld naar een dienstverlenende, extern gerichte overheidsinstantie.

Weliswaar zijn de klachten over de IND in aantal afgenomen, maar de klachten zijn veelal complexer van aard. Klachten over lange behandelingsduur komen minder voor. Als daarover geklaagd wordt betreft het nogal eens ketenproblematiek waarbij meerdere instanties zijn betrokken, zoals in zaken van zoekgeraakte documenten (zie ook bij de beschrijving van het congres *De burger in de ketens* op p. 28).

Voorbeelden van complexe klachten betreffen de gezinshereniging van Somalische asielzoekers. Daarbij wordt aan de hand van een verzoek om advies in verband met een machtiging tot voorlopig verblijf verdergaand onderzoek ingesteld. Dit gebeurt onder meer door middel van identificerende vragen omdat de IND signalen had dat er zich gevallen van fraude voordeden. Onder andere Vluchtelingenwerk Nederland vroeg aandacht voor deze problematiek.

Signalen van fraude speelden ook een rol bij aanvragen om gezinsvorming van in Nederland wonende EU-burgers die hun partner naar Nederland wilden laten overkomen. De IND behandelde dergelijke zaken in een project *Fraude EU-aanvragers derdelanders*. Daarover kwamen enkele klachten binnen.

Een ander voorbeeld van een complexe zaak betrof de gegevensverwerking in de IND-systemen van een ongewenstverklaarde vreemdeling. Deze man mocht na een rechterlijke uitspraak niet uit Nederland worden uitgezet. In de geautomatiseerde systemen van de IND en de vreemdelingenpolitie konden zijn gegevens echter niet worden gewijzigd, waardoor hij al eens ten onrechte was opgepakt en dit dreigde opnieuw. Nieuwe procedurele verwickelingen konden evenmin worden verwerkt. Na interventie door de Nationale ombudsman kreeg hij een verklaring van rechtmatig verblijf. De IND gaf aan dat met de invoering in 2010 van het nieuwe geautomatiseerde systeem INDIGO dergelijke gegevens beter kunnen worden verwerkt.

Veel klachten hadden betrekking op de lange behandelingsduur, administratieve nauwkeurigheid, informatieverstrekking en non-respons.

Een groot deel van de klachten betrof de inhoud van beslissingen. In een aantal van die zaken viel op dat de Nationale ombudsman om hulp wordt gevraagd bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning: de Nationale ombudsman als laatste strohalm. Tegen beslissingen op aanvragen om verblijfsvergunningen staat bezwaar, dan wel beroep open. De Nationale ombudsman is in dat geval niet bevoegd en deze klachten zijn daarom niet in behandeling genomen. Dit geldt ook voor klachten over de inhoud van wettelijke regelingen.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Interventie*

De Nationale ombudsman heeft in 89 zaken geïntervenieerd. Evenals in voorgaande jaren wordt de interventiepraktijk gekenmerkt door een goede samenwerkingsrelatie met de IND. In de meeste zaken leidde dit tot een oplossing, waarbij de IND binnen een bepaalde termijn aan de klacht tegemoet kwam.

#### *Schriftelijk onderzoek*

De Nationale ombudsman bracht vier rapporten, met meerdere klacht-onderdelen, over de IND uit. Eén keer werd geoordeeld dat het vereiste van informatieverwerving werd geschonden en twee keer dat was gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. Eén rapport betrof de ketensamenwerking. Geoordeeld werd onder meer dat het vereiste van voortvarendheid was geschonden. Eén rapport betrof de

hiervoor genoemde IND-loketten, waarin geoordeeld werd dat de organisatorische voorzieningen behoorlijk waren.

In één zaak werd de indienster van de klacht – een voormalig werknester van de IND – op het Bureau Nationale ombudsman uitgenodigd voor een gesprek. Bij haar was tijdens een ziekteperiode onder meer onderzoek in de e-mailbox van haar computer gedaan zonder dat hiervoor de benodigde toestemming was verkregen. De gang van zaken was voor de IND aanleiding om een aantal maatregelen te treffen ter verbetering van de communicatie over e-mailgebruik binnen de IND en de handelwijze van het management. De klacht is met een rapportbrief afgehandeld.

#### *Bemiddeling*

In twee zaken was sprake van (een vorm van) bemiddeling. In één zaak (leeftijdsonderzoek bij alleenstaande minderjarige asielzoekers) leverde de bemiddeling niet het gewenste resultaat op. In deze zaak is de Nationale ombudsman nagegaan of er draagvlak was voor een rondetafelbijeenkomst over dit onderwerp. Dit draagvlak bleek er echter niet te zijn. Een andere zaak betrof zoekgeraakte documenten, waarbij verschillende instanties waren betrokken. De bemiddeling leidde tot teruggave van de documenten (zie ook bij de beschrijving van het congres *De burger in de ketens* op p. 28).

#### *Overige activiteiten*

Eind maart 2009 hadden medewerkers van de Nationale ombudsman een periodiek werkoverleg met de IND. Tijdens dit bezoek werden een aantal actuele ontwikkelingen besproken. Dit betrof de hiervoor genoemde IND-loketten en het nieuwe registratiesysteem INDIGO. Verder werd een toelichting gegeven op het «modern migratiebeleid» dat in reguliere zaken op stapel staat. Dit zal onder meer leiden tot een vereenvoudigd systeem van verblijfsvergunningen. Ook is een nieuwe asielprocedure in voorbereiding waarbij een asielverzoek binnen acht dagen wordt behandeld in plaats van de thans bestaande 48 uur. Half oktober 2009 vond een tweede werkoverleg plaats tussen het plaatsvervangend hoofd en medewerkers van de IND en medewerkers van de Nationale ombudsman. Hierin werden een aantal samenwerkingskwesties besproken en werkafspraken aangescherpt en bijgesteld.

Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman bezochten eind oktober de themadag van de IND over klachten. De substituut Nationale ombudsman hield een inleiding over klachtbehandeling. Vervolgens hebben de deelnemers aan deze bijeenkomst in kleine groepen verschillende invalshoeken van klachtbehandeling, waarbij onder meer die van de burger, besproken.

#### **Ketensamenwerking**

De IND heeft met verschillende ketenpartners te maken, zoals de Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, de Dienst Terugkeer en Vertrek en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Ten aanzien van drie zaken is in 2009 door de ombudsman bemoeienis geweest over ketensamenwerking.

De Nationale ombudsman bracht een rapport (2009/026) uit over de samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie en de IND bij de toepassing van de zogenaamde B9-regeling. Deze regeling in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire is bedoeld voor slachtoffers van mensenhandel. Volgens deze regeling kan aan hen binnen 24 uur een tijdelijke verblijfsvergunning worden verleend wanneer zij aangifte doen. In deze zaak deed een asielzoeker een beroep op deze regeling. De IND was aanvankelijk verkeerd geïnformeerd door de Vreemdelingenpolitie, maar

negeerde de signalen dat het hier om een slachtoffer van mensenhandel ging. Hiermee handelde de IND in strijd met het vereiste van informatieverwerving. Door niet binnen 24 uur op de aanvraag te beslissen handelde de IND eveneens in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Ook werkt de IND samen met andere overheidsinstanties, zoals het Ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met visa en gemeenten bij naturalisatiezaken.

In 2009 werkte de IND nog samen met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in het kader van de in 2005 met de SVB aangegane twinningovereenkomst. Deze overeenkomst was een vervolg op een onderzoek van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Het doel van de twinning was om de IND te laten leren van de SVB als organisatie met vergelijkbare processen, door uitwisseling van kennis, kunde en ervaring en richt zich op diverse terreinen, waaronder sturing van de organisatie, informatiehuishouding, dienstverlening aan de burger en klachtmanagement. In de loop van 2009 is de overeenkomst beëindigd en vond er een evaluatie plaats. Uitkomst hiervan was dat de IND veel geleerd heeft van de SVB, en onder meer de dienstverlening verbeterde en achterstanden wegwerkte. De Nationale ombudsman woonde een bijeenkomst bij over deze evaluatie.

#### *1.2.4 Informatie Beheer Groep*

##### **Taak**

De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is een overheidsinstantie die in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een aantal onderwijswetten en -regelingen uitvoert. Het meest bekend zijn de studiefinanciering, de OV-studentenkaart en de tegemoetkoming schoolkosten. Verder zorgt de IB-Groep voor de aanmelding, selectie en plaatsing in het hoger onderwijs, de inning van les gelden en studieschulden, het erkennen van diploma's en organiseert zij staats- en schoolexamens.

Met ingang van 1 januari 2010 zijn de IB-Groep en de Centrale Financiën Instellingen (CFI) opgegaan in één nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Alle uitvoerende afdelingen zijn gevestigd op het hoofdkantoor van de IB-Groep in Groningen. Er is een landelijke telefonische informatielijn. Buiten kantoor tijden kunnen via dit nummer folders en formulieren worden besteld. Ook zijn er verschillende e-mailformulieren. Daarnaast zijn er verspreid over het land veertien servicekantoren waar klanten terecht kunnen met al hun vragen en verzoeken. Met ingang van 1 juni 2009 zijn de elf servicebalies gesloten; deze waren in sommige plaatsen als alternatief voor de servicekantoren gevestigd. Bij de IB-Groep zijn er steeds meer diensten die online kunnen worden geregeld: zo kunnen studenten – met behulp van hun DigiD-code – inloggen op hun persoonlijke, afgeschermdede gedeelte van de website van de IB-Groep en daar hun studiegegevens controleren, wijzigingen doorgeven en de betalingen of de hoogte van hun studieschuld bekijken. De schriftelijke communicatie loopt vooral via zogenoemde berichten.

##### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 236 klachten, wat aanzienlijk minder is dan in 2008 (318 klachten). Van alle behandelde klachten (inclusief dertig klachten uit 2008) werden er 41 (17%) in onderzoek genomen. In een van die zaken bracht de ombudsman een rapport uit. Van de tweehonderd klachten die niet in onderzoek werden genomen hadden er 94 betrekking op de inhoud van een beslissing. In 23% van de

niet in onderzoek genomen zaken werd de klacht voorgelegd aan de IB-Groep omdat er nog geen interne klachtbehandeling had plaatsgevonden.

Net als in voorgaande jaren gingen de meeste klachten over de studiefinanciering.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

Als een klacht in aanmerking komt voor onderzoek wordt per geval beoordeeld welke werkwijze het meest effectief is: een snelle interventie (telefonisch of per e-mail) of een schriftelijk onderzoek. Van de in onderzoek genomen klachten was er één die aanleiding gaf tot het opstellen van een rapport (2009/198). Dat rapport laat zien dat het belangrijk is dat verzoeken van een burger goed en tijdig worden verwerkt. Het ging om een klacht over de ingangsdatum van de OV-studentenkaart die niet gelijk was aan de ingangsdatum van de studiefinanciering. De opleiding startte al op 25 augustus 2008 terwijl de ingangsdatum van de OV-studentenkaart op 1 september 2008 stond (gelijk met de studiefinanciering). Toen de student de ingangsdatum bij de IB-Groep wilde laten wijzigen, werd wel de ingangsdatum van de studiefinanciering veranderd maar niet die van de OV-studentenkaart. Daardoor kon er in augustus 2008 nog niet van die kaart gebruikgemaakt worden. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat de IB-Groep niet volgens haar eigen werkinstructie had gehandeld. De klacht was gegrond wegens strijd met het redelijkheidsvereiste. Bij hoge uitzondering besloot de IB-Groep tijdens het onderzoek de student alsnog een vergoeding te verstrekken voor het niet kunnen gebruiken van de OV-studentenkaart in de maand augustus.

Een voorbeeld van een zaak waarin ketenproblemen speelden, was de klacht van een moeder wiens zoon een deeltijdopleiding had gevolgd omdat hij vanwege psychische problemen een voltijdopleiding niet aankon. Toen de moeder bij de IB-Groep aanklopte voor een zogenoemde «tegemoetkoming ouders» werd dit afgewezen omdat de jongen geacht werd eigen inkomsten te verwerven. Hetzelfde argument hanteerde de Sociale Verzekeringsbank (SVB) toen de moeder bij die instantie om kinderbijslag verzocht. Beide instanties waren voorbijgegaan aan het feit dat gekozen was voor een deeltijdopleiding in verband met de klachten van de jongen en dat hij daarnaast niet kon werken. Bij wijze van interventie vroeg de Nationale ombudsman de IB-Groep in overleg te treden met de SVB om samen met een oplossing te komen. Als oplossing werd door de SVB voorgesteld dat de afwijzing van de kinderbijslag zou worden heroverwogen als de moeder een verklaring van een (behandelend) arts zou aanreiken waarin de psychische problemen van haar zoon zouden worden onderbouwd.

In december ontving de Nationale ombudsman diverse klachten over de Studenten OV-chipkaart. Studenten klaagden vooral over het niet tijdig ontvangen van de aangevraagde OV-chipkaart. Ook gaven veel studenten aan dat zij met vragen hierover «van het kastje naar de muur» werden gestuurd door de betrokken instanties. Omdat de OV-chipkaart niet door de IB-Groep maar door de ov-bedrijven wordt geleverd kon de IB-Groep in de meeste gevallen geen directe oplossing bieden. Wel werd met de IB-Groep afgesproken dat de Nationale ombudsman deze klachten naar de IB-Groep kon doorsturen; de IB-Groep bracht de klachten vervolgens onder de aandacht van de instantie die wel voor een snelle oplossing kon zorgen.

In januari 2009 hebben de klachtenfunctionarissen van de IB-Groep een bezoek gebracht aan de Nationale ombudsman. Tijdens die ontmoeting werden ervaringen uitgewisseld met medewerkers van de ombudsman. In

juni heeft een groep onderzoekers van de ombudsman het servicekantoor Rotterdam van de IB-Groep bezocht. Bij die gelegenheid werd door de IB-Groep informatie gegeven over recente ontwikkelingen op het terrein van de studiefinanciering en kregen de medewerkers van de ombudsman uitleg over de dagelijkse gang van zaken op een servicekantoor. Ook konden zij zelf van nabij zien hoe medewerkers van de IB-Groep mensen die met vragen langs kwamen te woord staan.

#### *1.2.5 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen*

##### **Taak**

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) houdt zich, in opdracht van de ministers van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bezig met de inning van de kinderalimentatie, de internationale inning van partner- en kinderalimentatie en het vaststellen en innen van ouderbijdragen jeugdhulpverlening. Met ingang van 1 juli 2009 is daar ook de inning van (nationale) partneralimentatie bij gekomen. De kosten van de invordering van de alimentatie worden verhaald op de onderhoudsplichtige. Het verhaal van kosten vindt plaats door de te innen alimentatie te verhogen met 15%. Dit worden de opslagkosten genoemd.

Omdat het LBIO in elke inningszaak contact heeft met zowel de onderhoudsplichtige als de onderhoudsgerechtigde bevindt het LBIO zich niet in een gemakkelijke positie. De onderhoudsgerechtigde vindt namelijk al snel dat het LBIO te weinig doet terwijl de onderhoudsplichtige dan 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 de omgang met de kinderen), waarvan zij willen dat het LBIO daarover een standpunt inneemt. Het LBIO wil hierin neutraal blijven. 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 met name schriftelijk wordt gecommuniceerd. Omdat in het verleden op deze werkwijze veel kritiek kwam, heeft het LBIO steeds meer de nadruk gelegd op telefonisch contact. In de opleiding van de medewerkers wordt daaraan nu ook meer aandacht besteed.

Het LBIO ontving in 2009 355 klachten over de inning van de kinderalimentatie, op basis van ongeveer 600 000 klantcontacten. Hiervan is ongeveer de helft naar tevredenheid afgedaan of werd de klacht na bemiddeling bij het LBIO ingetrokken.

Het LBIO kreeg 9 900 verzoeken tot overname van de inning van de kinderen partneralimentatie, waarvan 400 alleen de inning van de partneralimentatie betrof. Dat is een forse stijging ten opzichte van de voorgaande jaren, toen waren er steeds ongeveer 7 500 verzoeken. Wat de oorzaak is van deze forse stijging is niet duidelijk, mogelijk speelt de economische crisis een rol.

##### **Klachten**

De Nationale ombudsman ontving in 2009 120 klachten over het LBIO (in 2008 waren dit er 85). Van de te behandelen klachten (waaronder ook nog 32 uit 2008) konden er 99 niet in onderzoek worden genomen, bijvoorbeeld omdat de klacht nog niet aan het LBIO was voorgelegd of omdat de rechter bevoegd was. 25 zaken werden wel in onderzoek genomen. In vijftien daarvan is de zaak na een geslaagde interventie door een van de onderzoekers van de Nationale ombudsman beëindigd.

In zijn verslag over 2008 merkte de Nationale ombudsman op dat met de zakelijke werkwijze niet altijd maatwerk wordt geleverd en dat dit in sommige gevallen tot klachten leidt. Ook het afgelopen jaar heeft de Nationale ombudsman meerdere klachten ontvangen over de gebrekkige



informatieverstrekking door het LBIO over de stand van zaken, of de hoogte van de betalingsachterstand. Daarnaast werd er ook geklaagd over het niet overnemen van de inning.

Net als in voorgaande jaren, verklaarde het LBIO in 2009 klachten van burgers onterecht «kennelijk ongegrond». Een klacht is alleen kennelijk ongegrond als al op voorhand duidelijk is dat de klacht ongegrond is, zoals een klacht over een lange behandeltermijn terwijl de reactietermijn nog niet is verstreken. Als een klacht kennelijk ongegrond wordt geacht, krijgt de indiener van de klacht ook niet de gelegenheid om zijn klacht mondeling toe te lichten. Wanneer het van tevoren niet vaststaat dat een klacht ongegrond is, mag deze dan ook niet kennelijk ongegrond worden verklaard.

In rapport 2009/209 heeft de Nationale ombudsman het LBIO nogmaals op deze onjuiste werkwijze gewezen. Ook heeft hij de aanbeveling gedaan om maatregelen te treffen zodat de interne klachtbehandeling plaatsvindt op de in de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze.

Dit betekent dat alleen die klachten kennelijk ongegrond worden verklaard die zich daarvoor lenen (dan bestaat over de feiten en interpretatie daarvan geen meningsverschil). In alle andere gevallen wordt de burger de kans gegeven om zijn klacht mondeling toe te lichten.

In het overleg met de substituuft Nationale ombudsman dat eind 2009 over onder meer dit rapport plaatsvond, heeft de directeur van het LBIO aangegeven de klachtbehandeling op dit punt aan te passen.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Interventie*

De Nationale ombudsman probeert klachten over het LBIO regelmatig door middel van een interventie op te lossen. Dit gebeurt in ieder geval vaak bij de klachten van onderhoudsgerechtigden over het uitblijven van actie of informatie. Bij het LBIO wordt dan gevraagd naar de stand van zaken. Als blijkt dat er al langere tijd niets is gedaan, wordt besproken of er geen nadere stappen kunnen worden genomen. Tevens wordt benadrukt om de onderhoudsgerechtigde te informeren, ook van de contacten die bijvoorbeeld met de deurwaarder zijn geweest. Deze werkwijze leidt vaak tot het niet verder in onderzoek nemen van de klacht. In het kader van een meer klantgerichte benadering acht de Nationale ombudsman het van belang dat het LBIO de verkregen informatie van de deurwaarder terugkoppelt naar de onderhoudsgerechtigde. Hierover zijn in het verleden rapporten geschreven, maar nog steeds komen er klachten binnen over gebrekkige informatieverstrekking. Dit blijft een punt van aandacht.

#### *Schriftelijk onderzoek*

De Nationale ombudsman heeft in 2009 acht rapporten uitgebracht over het LBIO. In een rapport werd de klacht niet gegrond verklaard. In drie rapporten werd de klacht deels gegrond en deels niet gegrond verklaard. Deze rapporten gingen onder meer over de informatieverstrekking aan de betalingplichtige, over het in rekening brengen van opslagkosten na het beëindigen van de overname van de inning en over het zich rechtstreeks tot de burger wenden in plaats van tot zijn advocaat en de klachtbehandeling.

In vier rapporten werd de klacht gegrond verklaard. Daarvan gingen twee rapporten over het feit dat het LBIO onvoldoende inspanningen verrichtte om de kinderalimentatie te innen en in een werd ook geklaagd over de informatieverstrekking over de voortgang van de inning. Een rapport betrof het niet willen terugbetalen van kosten voor een gelegd bankbeslag en over het niet nakomen van een toezegging om een brief te sturen. Daarnaast is er een rapport uitgebracht over het niet innen van kinderalimentatie door de gerechtsdeurwaarder.

In vier rapporten werd een aanbeveling gedaan. Deze betreffen de al eerder beschreven klachtbehandeling, het (deels) vergoeden van in rekening gebrachte opslagkosten en van kosten voor onterecht gelegd bankbeslag.

Het LBIO neemt de rapporten van de Nationale ombudsman serieus en koppelt de inhoud en het oordeel terug naar de medewerkers. Daarbij is het uitgangspunt dat het LBIO de aanbevelingen steeds opvolgt. Dat is ook gebeurd bij een van de aanbevelingen over opslagkosten, waarbij het LBIO zelfs een stapje verderging door alle opslagkosten aan deze verzoeker terug te betalen.

#### *Contact en overige activiteiten*

De contacten tussen de onderzoekers van de Nationale ombudsman en de contactpersonen van het LBIO verlopen goed. Er is vaak e-mailcontact waardoor korte vragen snel kunnen worden beantwoord en zaken ook tussentijds worden opgelost.

Halverwege het jaar heeft er een overleg tussen de Nationale ombudsman en de directeur van het LBIO plaatsgevonden. Hierin is onder meer besproken dat het aantal klachten bij het LBIO ongeveer gelijk bleef terwijl het aantal klachten bij de Nationale ombudsman over het LBIO toenam. Een reden daarvoor is tijdens het gesprek niet gevonden. Een mogelijke verklaring is dat mensen zich tot de Nationale ombudsman wenden omdat zij zich tijdens de klachtbehandeling door het LBIO niet gehoord voelen omdat het LBIO hun zaak formeel behandelt. Daarnaast is er besproken dat het beter is als het LBIO meer telefonisch, persoonlijk klantcontact zou hebben en niet alleen schriftelijk communiceert. Ook is de vertraging in de onderlinge communicatie, met name tijdens schriftelijke onderzoeken van de Nationale ombudsman, aan de orde gesteld. In een overleg eind 2009 stonden twee door de Nationale ombudsman uitgebrachte rapporten centraal, met name de gedane aanbevelingen in die rapporten.

#### *1.2.6 Bureaus Jeugdzorg*

##### **Taak**

Er zijn achttien instanties werkzaam op het gebied van Jeugdzorg, vijftien regionale Bureaus Jeugdzorg, twee landelijke instanties naar zuilen en een landelijk gespecialiseerde instantie. Alle achttien instanties voeren zowel vrijwillige als gedwongen jeugdzorgtaken uit. De Nationale ombudsman is bevoegd te oordelen over de uitvoering van de gedwongen jeugdzorgtaken.

Elke instantie heeft een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), dat zich bezighoudt met advisering en onderzoek bij vermoedens van kindermishandeling.

##### **Klachtbehandeling**

De Wet op de Jeugdzorg geeft vorm aan de interne klachtenprocedure van de jeugdzorginstanties. Binnen elke instantie is een onafhankelijke externe klachtencommissie aangesteld die oordeelt over de klachten aan de directeurs van de instantie. De directeur besluit vervolgens of hij het oordeel volgt en handelt de klacht af. Ook kan de jeugdzorginstantie, voordat een klacht bij deze klachtencommissie terechtkomt, proberen of in een gesprek met de betrokkene de klacht kan worden opgelost. Net als vorig jaar is opgemerkt, verschillen de interne klachtregelingen van de jeugdzorginstanties 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. De Nationale ombudsman is dit jaar daarom samen met drie Bureaus Jeugdzorg een project gestart om de kwaliteit van de klachtbehandeling te

verbeteren. Voor een nadere beschrijving van dit project wordt verwezen naar p. 43.

### **Klachten**

De Nationale ombudsman ontving in 2009 in totaal 211 klachten over de Bureaus Jeugdzorg en de drie landelijke instanties. In een aantal zaken werd de burger uitgenodigd om zijn klacht mondeling te komen toelichten. In totaal werden er 31 klachten in onderzoek genomen. In vier zaken werd een rapport uitgebracht. In 24 zaken werd een klacht als interventie voorgelegd. Een groot deel van de klachten werd doorgestuurd naar de klachtencommissie van de jeugdzorginstanties, omdat de klacht nog niet aan deze instanties kenbaar was gemaakt.

Naar aanleiding van één klacht over een Bureau Jeugdzorg werd een bemiddelingsgesprek tussen een moeder en het betreffende Bureau Jeugdzorg gevoerd. Hoewel dit bemiddelingsgesprek voor de moeder niet tot gewenste resultaten heeft geleid, heeft het Bureau Jeugdzorg dit gesprek als positief ervaren.

De klachten die de Nationale ombudsman ontving betroffen onder meer 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 bejegening en informatieverstrekking door de gezinsvoogden. Door gescheiden ouders werd daarbij vaak gesteld dat de gezinsvoogd partijdig optrad door slechts in het belang van de andere ouder te handelen.

Verder werd erover geklaagd dat de gezinsvoogd onvoldoende uitvoering geeft aan een rechterlijke beslissing, waarin een regeling voor de kinderen is vastgelegd.

Rapport 2009/014 handelt over de manier waarop een gezinsvoogd invulling geeft aan haar taken. Er werd over geklaagd dat deze gezinsvoogd onvoldoende uitvoering had gegeven aan een uitspraak van de rechter dat in het kader van de lopende ondertoezichtstelling diende te worden bezien of de omgang tussen vader en zijn kinderen kon worden vlotgetrokken.

De gezinsvoogd achtte het van belang om allereerst een samenwerkingsrelatie met de moeder op te bouwen. Dit kostte tijd, waardoor niet direct tot een omgangsregeling kon worden overgegaan. Beide ouders werden hiervan op de hoogte gesteld. De Nationale ombudsman oordeelde daarom dat er geen sprake was van onvoldoende daadkrachtig en voortvarend optreden van de gezinsvoogd.

Ook over het omgaan met privacygevoelige informatie werd geklaagd. Rapport 2009/125 gaat over de weigering van het AMK om het, na een anonieme melding opgemaakte, dossier te vernietigen. In dit geval was er sprake van rechterlijk toezicht, omdat tegen deze beslissing een verzoekschriftprocedure bij de civiele rechter open staat. De Nationale ombudsman heeft zich daarom niet-bevoegd moeten verklaren en zich moeten onthouden van een oordeel. Wel heeft hij aan het Bureau Jeugdzorg de aanbeveling gedaan om bij dergelijke beslissingen de burger te wijzen op deze verzoekschriftprocedure bij de civiele rechter.

Ten slotte werd meerdere keren geklaagd over pleegzorgvergoeding. Iemand die de zorg van een kind van familie of bekenden op zich neemt, komt namelijk net als andere pleegouders in aanmerking voor een vergoeding voor de pleegzorg. Deze zogenaamde netwerkpleegouders krijgen meestal onverwacht te maken met de opvang van een kind. Dat kan hen financieel in de problemen brengen. De Nationale ombudsman heeft een aantal klachten gekregen van mensen die de vergoeding erg laat of zelfs niet ontvangen. Hij is daarom een onderzoek begonnen naar de mogelijke oorzaken (zie ook p. 44).

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

Om de onbekendheid bij de jeugdzorginstanties over de werkwijze van de Nationale ombudsman te verkleinen en de vragen ten aanzien van zijn bevoegdheid te verhelderen, heeft een bijeenkomst plaatsgevonden tussen medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman en medewerkers van de landelijke jeugdzorginstanties en hun klachtencommissies. Meerdere klachtregelingen zijn met elkaar vergeleken en besproken. Deze bijeenkomst is als constructief ervaren en er zijn inmiddels vele contacten met de instanties geweest. De bijeenkomst zal in 2010 worden herhaald. Daarnaast heeft een persoonlijk gesprek plaatsgevonden met een van de Bureaus Jeugdzorg om een bemiddelingsgesprek te evalueren. De Nationale ombudsman is voornemens om dit soort persoonlijke gesprekken voort te zetten om zo te kunnen evalueren hoe de werkwijze van de Nationale ombudsman door instanties wordt ervaren.

### **Gesloten jeugdzorg**

Op 1 januari 2008 is binnen de gesloten jeugdzorg een begin gemaakt met het scheiden van jongeren met ernstige gedragsproblemen en jongeren met een straf of strafrechtelijke maatregel in een justitiële jeuginrichting (JJI). De jongeren met ernstige gedragsproblemen worden met een machtiging gesloten jeugdzorg voortaan in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg geplaatst.

Tot 1 januari 2010 was echter sprake van een overgangperiode, waarin werd toegestaan dat jongeren met een machtiging gesloten jeugdzorg nog in een JJI konden worden geplaatst, tot er voldoende capaciteit in de gesloten jeugdzorg beschikbaar was.

In 2009 werden tien klachten ontvangen over jongeren die in afwachting van plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg nog steeds voor langere tijd in een JJI verbleven. Gezien deze klachten en klachten uit eerdere jaren over dit onderwerp, heeft in 2009 een briefwisseling tussen de Nationale ombudsman en de minister voor Jeugd en Gezin plaatsgevonden. Hierin heeft de Nationale ombudsman bij de minister benadrukt dat, hoewel deze plaatsingen in de JJI's weliswaar nog in de wet zijn voorzien, deze op gespannen voet staan met de rechten van de mens, waaronder het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Onder het strafrechtelijke regime in de JJI's wordt namelijk onvoldoende rekening gehouden met het karakter van de maatregel die is opgelegd aan de jongere met gedragsproblemen en diens behoeften. De Nationale ombudsman maakt zich ernstig zorgen over het lot van deze groep jongeren, omdat de verblijfsduur in de JJI nog extreem lang was, waarbij nauwelijks werd voorzien in passende behandeling. Naar aanleiding van deze briefwisseling heeft de Nationale ombudsman een gesprek gevoerd met de minister voor Jeugd en Gezin, waarin hij nogmaals zijn zorgen heeft geuit ten aanzien van de jongeren met gedragsproblemen die nog tot 2010 in een JJI verbleven.

Verder heeft de Nationale ombudsman in twee onderzoeken nadere vragen aan de minister gesteld over het tekort aan capaciteit in accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Deze onderzoeken zijn nog niet afgerond.

#### *1.2.7 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, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De ontwikkeling waarbij de politie op allerlei manieren de burger bij haar werk betreft, is het afgelopen jaar voortgezet. Zo wordt er gebruikgemaakt van burgerpanels en sms-alert en was er een landelijke politiedag,

waarop burgers een kijkje in de keuken van de politie konden nemen. Bovendien loopt in sommige korpsen het project *Burgers in blauw*; hierbij krijgen vooraf geselecteerde burgers de gelegenheid een dienst met de politie mee te draaien. Ook zijn er korpsen waar burgers die eerder een klacht over de politie hadden ingediend, worden uitgenodigd om bij de politie achter de schermen te kijken. Naast deze ontwikkeling waarbij de politie op positieve wijze in contact probeert te komen met de burger, maakt de politie een ontwikkeling door waarbij zij kordaat en stevig optreedt onder het motto van «zero tolerance». Ook bij een zero tolerancebeleid dienen de behoorlijkheidsnormen in acht te worden genomen.

### Klachten

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 1 021 klachten over de politie (in 2008: 956 klachten, in 2007: 918). In tabel 1 is te zien hoe de klachten die de Nationale ombudsman over de politie ontving, verdeeld zijn over de regiokorpsen en het KLPD.

**Tabel 1 Aantal klachten over de regiokorpsen en het KLPD bij de Nationale ombudsman<sup>1)</sup>**

Korps	2007	2008	2009
Amsterdam-Amstelland	77	96	122
Brabant-Noord	21	20	21
Brabant Zuid-Oost	39	31	44
Drenthe	26	16	22
Flevoland	26	45	45
Fryslân	26	30	44
Gelderland-Midden	38	33	39
Gelderland-Zuid	18	22	20
Gooi en Vechtstreek	11	16	14
Groningen	35	30	33
Haaglanden	132	118	111
Hollands Midden	38	33	39
IJsselland	20	23	19
Kennemerland	28	25	33
Limburg-Noord	25	20	32
Limburg-Zuid	25	38	30
Midden en West Brabant	55	47	54
Noord-Holland Noord	28	25	32
Noord- en Oost-Gelderland	22	13	26
Rotterdam-Rijnmond	98	102	111
Twente	20	23	18
Utrecht	76	84	67
Zaanstreek-Waterland	9	14	20
Zeeland	17	32	14
Zuid-Holland-Zuid	16	25	17
KLPD	13	20	22

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

De klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, hebben betrekking op alle aspecten van het politiewerk. Het betreden en doorzoeken van een woning, een aanhouding, het gebruik van geweld. Ook dit jaar wendden zich mensen tot de Nationale ombudsman omdat de politie weigerde hun aangifte op te nemen of omdat ze vinden dat de politie onvoldoende

onderzoek heeft verricht naar aanleiding van hun aangifte. Het gebrek aan informatieverstrekking volgend op de aangifte is ook een onderwerp waarmee burgers zich frequent tot de Nationale ombudsman wendden. Tevens zijn er klachten over de politie waaraan eigenlijk een probleem tussen burgers onderling ten grondslag ligt, zoals problemen met burens, overlast van jongeren, geluidsoverlast of onenigheid over de afwikkeling van een aanrijding. Burgers verwachten dan soms teveel van de politie.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Verwijzen, uitleg en informatie*

Wanneer de Nationale ombudsman klachten ontvangt waarover hij zich niet mag uitlaten, verwijst hij de burger – indien mogelijk – door naar het juiste loket. Dit waren vooral klachten over opgelegde bekeuringen naar aanleiding van een verkeersovertreding. De Nationale ombudsman mag die klachten niet in behandeling nemen, omdat de burger de mogelijkheid heeft beroep aan te tekenen bij de officier van justitie.

#### *Niet in onderzoek*

De Nationale ombudsman ontvangt ook klachten die hij niet in onderzoek neemt omdat deze kennelijk ongegrond zijn. Dit betekent dat al op voorhand direct duidelijk is dat de klacht ongegrond is. Een voorbeeld hiervan is een klacht van de Bond van Wetsovertreders over een filmpje dat op de website van de politie stond. Op dat filmpje was te zien dat een man in een woning van een bejaarde vrouw rondliep en in het bijbehorende opsporingsbericht stond vermeld dat de man werd gezocht wegens verdenking van diefstal van goederen uit die woning. Eerdere pogingen van de politie om de dader op te sporen waren niet succesvol. Omdat er geen redelijke twijfel kon bestaan dat de man een ernstig strafbaar feit had begaan, vond de Nationale ombudsman dat politie en Justitie een juiste afweging hadden gemaakt alvorens het filmpje op de website te plaatsen.

Een ander voorbeeld is de klacht van een echtpaar dat de politie nalatig was geweest in de uitvoering van haar opsporingstaak. Het echtpaar was het slachtoffer van het ingooien van ruiten en aanbrengen van graffiti op hun woning. De politie had een buurtonderzoek en verscherpt toezicht op de woning ingesteld en er werd gedurende een bepaalde periode een videowagen voor de woning van het echtpaar gestationeerd. De dader werd niet opgespoord, maar de incidenten waren wel gestopt. De Nationale ombudsman was het met de korpsbeheerder eens dat de politie geen nalatigheid kon worden verweten en zag geen reden om een onderzoek te verrichten.

#### *Interventie*

Klachten over het uitblijven van een actie van de politie worden over het algemeen door middel van een interventie opgelost. In 2009 zijn 219 klachten opgelost met een interventie.

Zo was de beheerder van het regionale politiekorps Flevoland na interventie bereid om iemand een bedrag van € 12,50 toe te kennen voor de kosten die hij had moeten maken om aangifte te kunnen doen (de aangifte was in eerste instantie niet door de politie opgenomen en de persoon in kwestie had een aantal malen naar het politiebureau moeten komen).

De contactpersonen bij de politie zijn over het algemeen bereidwillig om mee te denken en het probleem van de burger op te lossen, waardoor de interventie in de meeste gevallen slaagt. Niet ieder politiekorps reageert even snel op een uitgezette interventie. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat bij een aantal korpsen bezuinigingen ertoe hebben geleid dat de personele capaciteit voor klachtbehandeling onder druk komt te staan. De ombudsman maakt zich daar zorgen over.

### *Intakegesprekken*

In 2009 vonden er 83 gesprekken in persoon plaats tussen burgers en de medewerkers van de Nationale ombudsman, waarbij zij een toelichting op hun klacht konden geven en de medewerkers konden aangeven wat de mogelijkheden van de Nationale ombudsman zijn. De ervaring leert dat mensen het over het algemeen erg op prijs stellen om hun verhaal te doen; vaak wordt verteld dat er eindelijk iemand naar hen luistert. Bovendien blijkt tijdens zo'n gesprek regelmatig dat mensen iets anders met hun klacht bij de Nationale ombudsman beogen dan uit hun brief blijkt.

### *Bemiddeling*

In 21 gevallen vond een bemiddelingsgesprek plaats tussen de burgers en politieambtenaren van het betreffende politiekorps. Doel van dit gesprek is het normaliseren van het contact tussen beide partijen en het maken van afspraken. De meeste bemiddelingsgesprekken waren succesvol en kwamen burgers na het gesprek niet meer terug bij de Nationale ombudsman. Uitzondering hierop is de man die een aantal malen contact met de Nationale ombudsman opnam omdat de politie de gemaakte afspraken niet zou nakomen. Hierop heeft de Nationale ombudsman een vervolgbrief gestuurd waarin de afspraken nogmaals zijn aangegeven.

In 2009 vond er een bemiddelingsgesprek plaats tussen twee burgers, de politie en de gemeente, dat betrekking had op de overlast die zij ondervonden van de jongeren in de buurt. Het gesprek heeft geleid tot een aantal afspraken, waaronder de afspraak dat de gemeente en de politie zouden zorg dragen voor cameratoezicht, dat zowel preventief als repressief (in het kader van waarheidsvinding) zou werken.

Een ander voorbeeld van een geslaagde bemiddeling is het gesprek tussen een vrouw met psychische problemen en de politie. De vrouw krijgt vanwege haar psychische toestand regelmatig pseudo-epileptische aanvallen. Tijdens zo'n aanval hadden enkele politieambtenaren ongepaste opmerkingen gemaakt (in de veronderstelling dat zij die niet zou kunnen horen) en haar pijnprikkels toegediend. Hierdoor had haar vertrouwen in de politie een behoorlijke deuk opgelopen. Tijdens het bemiddelingsgesprek werden een aantal afspraken gemaakt, waaronder de afspraak dat de politie de juiste informatie over de achtergrond van de vrouw zou registreren, zodat de politie weet hoe zij moet reageren indien de vrouw opnieuw een dergelijke aanval krijgt. Alle betrokkenen waren tevreden over de uitkomst van het gesprek.

### *Schriftelijk onderzoek*

In 2009 bracht de Nationale ombudsman negentig rapporten uit over de politie (2008: 81). Hiervan hadden 26 rapporten (deels) betrekking op geweldgebruik door de politie (2008: 6).

In de zaak die leidde tot rapport 2009/178 werd geklaagd over grootschalig politieoptreden tijdens het Bevrijdingsfestival Kabaal am Gemaal. De stemming sloeg om en de aanwezige politieambtenaren verzochten om versterking. Toen de politie tot een aanhouding overging, bemoeiden mensen uit het publiek zich zowel fysiek als verbaal met die aanhouding. Hierop werden politiepaarden en diensthonden ingezet en maakten politieambtenaren gebruik van de wapenstok om verdere escalatie te voorkomen. Vanwege het vijandige en recalcitrante gedrag van het publiek, de noodzaak om snel een einde te maken aan de onrust en het plegen van strafbare feiten en de mate waarin de burgers zich tegen de politie keerden, oordeelde de Nationale ombudsman dat het toegepaste geweld in zijn algemeenheid de toets der kritiek kon doorstaan. De

Nationale ombudsman sloot evenwel niet uit dat in een enkel individueel geval grenzen waren overschreden. Dit viel echter niet meer vast te stellen.

In rapport 2009/269 ging het om escalatie van een aanhouding. Vier politieambtenaren kwamen om zes uur 's morgens bij een familie thuis om de dertienjarige autistische zoon aan te houden (wegens vernieling) omdat hij zich niet had gemeld op het politiebureau. De vader wilde zijn zoon niet meegeven en werd aangehouden. Hij werd geboeid en twee keer met pepperspray bespoten. De moeder en twee dochters bemoeiden zich met de aanhouding. Acht politieambtenaren hielden het hele gezin aan en namen hen mee naar het politiebureau. De ouders en een dochter werden om 15.00 uur vrijgelaten, een dochter om ongeveer 17.00 uur en de dertienjarige jongen om 17.45 uur. De rechter heeft het politieoptreden bij het gezin thuis afgekeurd.

De vader klaagde onder meer over het geweld dat de politie had gebruikt. De Nationale ombudsman overwoog dat de situatie vrij snel uit de hand was gelopen, terwijl de vader naar zijn zeggen bereid was geweest om met zijn zoon naar het politiebureau te komen wanneer de politie hem had laten weten dat dit van hem werd verlangd. De Nationale ombudsman wees erop dat het beoogde doel was dat de dertienjarige autistische zoon naar het politiebureau zou komen om te worden gehoord over een gering strafbaar feit. Door niet eerst het gesprek aan te gaan of een andere oplossing te zoeken, maar door de vader aan te houden heeft de politie de situatie onnodig laten escaleren. Dit had tot gevolg dat de vader zich verzette en dat zijn echtgenote en twee dochters trachtten zijn aanhouding te beletten, met als reactie het toegepaste geweld. Daarmee hebben de politieambtenaren zelf de situatie in het leven geroepen waarin zij ernstig geweld, zoals pepperspray, hebben gebruikt.

Ook schending van privacy was een onderwerp dat regelmatig terugkeerde; de Nationale ombudsman bracht hierover in 2009 elf rapporten uit.

In rapport 2009/124 werd een oordeel gegeven over het project *Veilig winkelen, aanpak veelplegers winkelcriminaliteit*. Deelnemende winkeliers aan het project ontvingen van de politie IJsselland eenmaal per drie maanden een poster met daarop de foto's en de namen van de tien meest actieve winkeldieven (de zogenaamde veelplegers). De winkeliers werd verzocht de poster slechts op te hangen in een ruimte waar alleen medewerkers komen. Volgens de advocaat van een aantal veelplegers was dit posterproject in strijd met de privacy van zijn cliënten. De Nationale ombudsman oordeelde onder meer dat artikel 20 Wet Politiegegevens wel een grond biedt voor gegevensverstrekking, maar dat verstrekking uitzondering moet zijn en gericht moet zijn op preventie in een bepaald, afgebakend gebied. De verstrekking moet dus niet standaard deel uitmaken van een veelplegeraanpak, maar er moeten redenen zijn die samenhangen met een lokale situatie die uitzonderlijk is. De Nationale ombudsman achtte de verstrekking dan ook in strijd met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De korpsbeheerder werd aanbevolen om het beleid om persoonsgegevens aan winkeliers te verstrekken aan te scherpen en zich tezamen met de ketenpartners te bezinnen op de vraag in welke gevallen wel en in welke gevallen geen gegevens worden verstrekt. In deze zaak werd eveneens geklaagd over het feit dat het korps foto's van veelplegers op placemats en verjaardagskalenders had afgedrukt. Ook deze gedragingen werden door de Nationale ombudsman afgekeurd wegens schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De Nationale ombudsman schreef vier rapporten over een aanhouding die niet proportioneel was.



In rapport 2009/259 ging het om een man die in de buurt van het Centraal Station te Amsterdam fietste. Er was een ongeluk gebeurd en de politie verzocht hem af te stappen en verder te lopen. Toen hij (nog) niet afstapte, bracht de politieambtenaar hem tot stilstand en schreef hem een bekeuring uit. De man liet zijn paspoort zien, maar weigerde zijn adres te geven. Hierop werd hij aangehouden. De Nationale ombudsman ging niet mee in de verklaring van de politie dat de man was aangehouden om zijn nadere identiteitsgegevens te achterhalen. Met het overhandigen van zijn paspoort had de man zijn identiteit en burgerservicenummer bekendgemaakt en de politie kon aan de hand van die gegevens zijn adres achterhalen. Met de aanhouding en overbrenging had de politie het recht op persoonlijke vrijheid geschonden omdat deze geen redelijk doel dienden.

Over bejegeningklachten bracht de Nationale ombudsman in 2009 achttien rapporten uit.

In 2009/134 klaagde een man erover dat de politie hem een egoïst had genoemd. De man was naar de school van zijn dochter gegaan om haar een verjaardagscadeautje te geven, terwijl hij zijn dochter niet mocht zien. Hij weigerde – ondanks de verzoeken van de politie hiertoe – het schoolplein te verlaten en zijn dochter was overstuurd. De Nationale ombudsman oordeelde dat het woord egoïst niet alleen bepaald gedrag benoemt, maar ook kwetsend kan overkomen. De politie had daarmee gehandeld in strijd met het vereiste van correcte bejegening.

In rapport 2009/096 klaagde iemand er onder meer over dat de wijkagent aangifte had gedaan van belediging, omdat hij de wijkagent in een telefoongesprek met een collega een lapzwans had genoemd. De man was hiervoor vervolgd en door de rechter vrijgesproken. De Nationale ombudsman achtte de klacht gegrond wegens schending van het vereiste van professionaliteit, de agent had de zaak niet mogen laten escaleren door aangifte te doen van een belediging.

Het politieoptreden naar aanleiding van een melding kwam aan de orde in rapport 2009/270. Een man bezat vier units, die hij als werkplaats gebruikte. Deze units stonden op een bedrijventerrein, waarvan hij een stuk grond van X had gehuurd. X was op een gegeven moment failliet verklaard. Twee maanden later zag de zaakwaarnemer van de man dat X de units leeghaalde. Na enige meldingen kwam de politie ter plaatse. Zij sprak met beide partijen en concludeerde dat het een civiele kwestie was, waarvoor de zaakwaarnemer naar de curator werd verwezen. De man klaagde erover dat de politie ter plaatse niets heeft gedaan en X ongestoord zijn gang liet gaan. De Nationale ombudsman overwoog dat het faillissement van X niet relevant was voor beoordeling van de vraag of X de units leeg mocht halen. X had ter plaatse aangetoond de eigenaar van het bedrijventerrein te zijn, maar had niet aangetoond dat hij de eigenaar van de units en de zich daarin bevindende goederen was. De Nationale ombudsman oordeelde dat de politie hier een aantal steken had laten vallen. Zo had zij moeten vragen wie de sleutel van de units had. Ook had de politie de toegangsdeur actief op braaksporen moeten controleren. Dat de politie ter plaatse geen nader onderzoek heeft gedaan, is in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Een individuele aanbeveling werd gedaan in rapport 2009/009. De eigenaar van een auto klaagde erover dat de politie had nagelaten hem in te lichten over het aantreffen van zijn gestolen auto, waarvan hij aangifte had gedaan. De politie stelde de auto later ter beschikking aan een bergingsbedrijf, waar de man zijn auto een jaar later aantrof. Zijn autopapieren lagen nog steeds in het dashboardkastje. De man stelde daarop de politie aansprakelijk voor de door hem geleden schade. Het

korps wees zijn verzoek om schadevergoeding af. De Nationale ombudsman oordeelde dat de politie onvoldoende onderzoek had verricht aan/in de gestolen auto, waardoor zij de eigenaar de mogelijkheid had ontnomen om zijn voertuig weer in zijn bezit te krijgen. Door de man niet in te lichten, had de politie gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om het verzoek om schadevergoeding opnieuw te bezien. De korpsbeheerder heeft de Nationale ombudsman laten weten de schadevergoeding alsnog toe te kennen.

In rapport 2009/076 deed de Nationale ombudsman een structurele aanbeveling. In dat rapport was het inzetten van een politiehond aan de orde. Een man was na een avondje stappen door een politiehond in zijn been gebeten, waardoor hij ernstig letsel had opgelopen. Hoewel de lezingen over het voorval uiteen liepen, concludeerde de Nationale ombudsman dat zich geen situatie had voorgedaan die het inzetten van een politiehond rechtvaardigde. De Nationale ombudsman constateerde dat er geen nadere regelgeving bestaat waarin duidelijk is omschreven of en onder welke voorwaarden een politiehond mag worden ingezet. De Nationale ombudsman gaf de minister van Binnenlandse Zaken in overweging om op dit punt tot nadere regelgeving te komen. De minister heeft laten weten de aanbeveling op te volgen en de nodige stappen te zullen nemen om te komen tot regelgeving over de inzet van de politiehond als gewelddmiddel.

#### *Contact en overige activiteiten*

Ook in 2009 hebben de Nationale ombudsman en zijn medewerkers contacten onderhouden met de diverse gelederen binnen de politie. Zo heeft de Nationale ombudsman halfjaarlijks overleg met het dagelijks bestuur van de Raad van Korpschefs. Verder heeft hij in de rol van trendwatcher een presentatie gegeven over de de-escalerende rol van de politie voor de plenaire Raad van Korpschefs, de strategische adviseurs van de korpsen en de studiegroep Fianna voor politieke programmamanagers.

Ook heeft de Nationale ombudsman samen met de substituut Nationale ombudsman en een onderzoeker een werkbezoek gebracht aan het Korps Landelijke Politiediensten. Voorts gaf de substituut Nationale ombudsman een lezing aan de Postactievendag Hoger Politiepersoneel.

De politie begon eind 2009 met trainingen mediationvaardigheden voor klachtbehandelaars en klachtencoördinatoren. De Nationale ombudsman is gevraagd een bijdrage aan deze trainingen te leveren, waarop hij positief heeft gereageerd. Net als het voorgaande jaar hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman de vergaderingen van de klachtcoördinatoren van de zes zuidelijke en zeven noordelijke politiekorpsen bijgewoond. Ook werden werkbezoeken afgelegd aan een aantal korpsen en hebben onderzoekers het politiewerk in de praktijk meegemaakt. Ten slotte hebben onderzoekers ook dit jaar weer presentaties verzorgd in het politieonderwijs. Het ging zowel om inleidingen in de bachelor- en masteropleiding aan de Politieacademie, als om inleidingen in de AT-opleiding.

#### *1.2.8 Openbaar Ministerie*

##### **Taak**

Vanouds heeft het Openbaar Ministerie (OM) taken op het gebied van (leiding geven aan) opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van strafbare feiten. Van jongere datum is de – nog steeds toenemende – bemoeienis met slachtoffers (en aangevers en getuigen) en de rol als beroepsinstantie voor door de politie uitgeschreven verkeersboetes.

Daarbij hebben medewerkers van het OM vanuit een andere positie te maken met allerlei mensen die niet verdachte of veroordeelde zijn. Nieuw sinds mei 2009 is dat het Openbaar Ministerie straf oplegt naar aanleiding van een misdaad. Een transactievoorstel heeft in feite wel het effect van bestraffing; de OM-strafbeschikking is dat uitdrukkelijk. Het Openbaar Ministerie gaat een heel andere relatie aan met de mensen wanneer het deze betreft bij opsporing (via televisieprogramma's en berichtgeving via internet) of meningsvorming over een passende strafmaat (burgerpanels).

### **Klachten**

De Nationale ombudsman ontving in 2009 184 klachten. Er is sprake van een afname 12% ten opzichte van 2008 (209). In 2007 ontving de ombudsman 219 klachten. In 2009 waren er 57 klachten over de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). De CVOM wordt hierna apart besproken, de overige klachten over het OM betroffen vooral de arrondissementsparketten.

Die klachten gaan bijvoorbeeld over het toepassen van dwangmiddelen (aanhouden, beslag, opvragen van gegevens), het vrijgeven van informatie aan publiek, pers of bijvoorbeeld een werkgever of over de bejegening door medewerkers van het OM. Ook komt het nogal eens voor dat mensen bezwaar hebben tegen registratie van hun zaak na sepot wegens «onvoldoende bewijs». Met die vermelding blijven zij in de justitiële documentatie staan, terwijl zij menen onschuldig te zijn. Een sepot kan ook aanleiding zijn voor een klacht van de aangever. Regelmatig ontvangt de Nationale ombudsman klachten over het uitblijven van strafvervolgning door het Openbaar Ministerie. Deze mogen echter niet door de Nationale ombudsman worden behandeld, omdat daarvoor een rechterlijke procedure bestaat. Het gerechtshof kan immers naar aanleiding van een klacht van de belanghebbende de officier van justitie opdragen alsnog vervolging in te stellen. De Nationale ombudsman verwijst deze verzoekers naar het parket, bijvoorbeeld wanneer er geen gemotiveerde beslissing van een officier van justitie is, en anders naar een gerechtshof. Soms is een interventie meer aangewezen.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Bemiddeling*

Voor twee klachten bleek bemiddeling de meest geschikte aanpak. Het ging om klachten over de bemoeienis van het Openbaar Ministerie (en de politie) bij onderzoeken naar de dood van een jongen en een burencnflict.

#### *Interventie*

In 72 gevallen kon via een interventie door medewerkers van de Nationale ombudsman een oplossing voor een klacht worden gevonden. Een voorbeeld daarvan is de afwikkeling van een schadeclaim van een autoverhuurbedrijf in verband met inbeslagneming van een auto. Toen het beslag kon worden opgeheven en het bedrijf de auto terug zou moeten krijgen, bleek dat deze al was gesloopt. Justitie erkende dat zij schade moest vergoeden, maar vond de claim te hoog en wilde het bedrag dat zij zelf passend vond alleen betalen als de verhuurder zou afzien van de rest. Na een verzoek van de ombudsman betaalde het Openbaar Ministerie het bedrag waarover partijen het eens waren zonder dat het bedrijf de mogelijkheid verloor voor het overige naar de rechter te stappen.

Verder leidde tussenkomst van de Nationale ombudsman eenmaal tot aanpassing van een sepotcode, waardoor verzoeker niet meer als verdachte in de justitieregisters staat.

Meestal wordt het voorstel om een klacht langs deze weg op te lossen voorgelegd aan een contactpersoon bij het Parket-Generaal, het landelijk

hoofdkantoor van het Openbaar Ministerie. De medewerking daarbij is in het algemeen goed.

#### *Schriftelijk onderzoek*

De Nationale ombudsman bracht in 2009 vijftien rapporten uit over het Openbaar Ministerie (exclusief CVOM). Deze betroffen vrijwel steeds klachten die vóór 2009 waren ingediend.

Twee onderzoeken van de Nationale ombudsman leidden tot verbeterde informatieverstrekking aan burgers over de strafrechtelijke procedure. In de zaak die leidde tot rapport 2009/158 ging het om een duidelijker toelichting bij de dagvaarding. Een aanbeveling in rapport 2009/071 over het informeren van jeugdige verdachten en hun ouders over de gang van zaken tijdens een officierszitting is door het Openbaar Ministerie overgenomen. Hierbij ging het om structurele verbeteringen voor toekomstige gevallen. In 2009/263 deed de Nationale ombudsman aan de minister van Justitie de aanbeveling om de persoon die terecht had geklaagd over onvoldoende informatieverstrekking door een medewerkster van een parket financieel te compenseren; de aanbeveling werd opgevolgd. Aan de verdachte was naar aanleiding van zijn vragen onvoldoende inzicht gegeven in de procedure na inname van spullen door de Douane. Daardoor had hij geen goede beslissing kunnen nemen over aanvaarding van een transactie of juist laten voorkomen van de zaak en had hij zijn recht op kennisneming van het processtukken niet kunnen uitoefenen.

Het Openbaar Ministerie beslist over plaatsing van foto's van verdachten op politiewebsites van gezochte personen. De klacht van een man die op Overvallers.nl stond was volgens de Nationale ombudsman gegrond. Er was onvoldoende zekerheid dat hij bij een (poging tot een) zwaar misdrijf was betrokken om zijn foto en signalement via internet te verspreiden. Omdat informatie via internet snel op grote schaal kan worden doorgegeven en niet definitief kan worden verwijderd, is sprake van een onomkeerbare inmenging in de privacy van de man. De ombudsman constateerde ook dat interne regels over opsporingsberichtgeving niet waren nageleefd. Hij deed aanbevelingen over zorgvuldiger besluitvorming en voorzieningen tegen onbegrensde verspreiding van opsporingsberichten op internet. Een aanbeveling om verzoeker tegemoet te komen, leidde onder meer tot betaling van € 2 500 (rapport 2009/190).

Eind 2008 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit over een man die slachtoffer was geworden van identiteitsfraude, waardoor hij jarenlang als harddrugscrimineel stond vermeld in de informatiesystemen van de overheid (*Verslag 2008*, p. 12 en 145). Omdat discussie bleef bestaan over enkele feiten, vroeg de minister van Justitie om herziening van het rapport en droeg daarbij nieuwe informatie aan. Dat leidde tot een herzien rapport (2009/199) met enkele feitelijke aanpassingen, maar niet tot een ander oordeel: de Nationale ombudsman achtte de opstelling van de betrokken instanties, waaronder het Openbaar Ministerie, niet behoorlijk. Een aanbeveling bij het rapport leidde ertoe dat Justitie en de man in gesprek zijn gegaan over een financiële tegemoetkoming door het Ministerie van Justitie.

Ten slotte rondde de Nationale ombudsman in 2009 een onderzoek af naar de rol van een officier van justitie bij beëindiging van een kindervervoering. De rechter had beslist dat de Nederlandse moeder het kind aan de Italiaanse vader moest afstaan, waarna de moeder met het kind was ondergedoken. In zijn beoordeling benadrukte de Nationale ombudsman de uit het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind voortvloeiende opdracht aan instanties om het belang van het kind voorop te stellen. Dat was niet steeds gebeurd, bijvoorbeeld doordat het kind na aanhouding door de politie geen afscheid van haar moeder mocht nemen.

Het onderzoek was voor de minister van Justitie aanleiding om een protocol op te stellen over begeleiding van de afgifte van ontvoerde kinderen (rapport 2009/281).

#### *Contact*

Elk kwartaal ontmoeten de voorzitter van het College van Procureurs-generaal en de Nationale ombudsman elkaar voor informeel overleg over verschillende onderwerpen. Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman verzorgden een workshop voor het Parket-Generaal over afhandeling van schadeclaims. Aanleiding daarvoor was de rapportage over behoorlijke afhandeling van schadeclaims door het Rijk, met bijbehorende spelregels (zie p. 33–35 e.v. en bijlage 2).

#### *1.2.9 Centrale Verwerking Openbaar Ministerie*

##### **Taak**

De Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) is in ons land het centrale punt binnen het Openbaar Ministerie waar beroepschriften van burgers tegen een beschikking ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) – ook wel Mulderbeschikking genoemd – worden verwerkt. Daarnaast verzorgt de CVOM de landelijke verwerking van nog twee andere zaakstromen, te weten 30 WAM (motorrijtuig zonder vereiste verzekering) en 8 WVV 1994 (rijden onder invloed). Sinds enige tijd is de CVOM ook actief betrokken bij de verwerking van verzetschriften tegen strafbeschikkingen (OM-afdoening).

##### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 57 klachten over de CVOM. In 2008 waren dat er 78 waarvan er op 1 januari 2009 nog veertien in behandeling waren. De klachten over de CVOM gaan voornamelijk over gebrek aan nauwkeurigheid en het gebrek aan voortvarendheid in de administratieve processen.

##### **Werkwijze Nationale ombudsman**

De Nationale ombudsman bracht in 2009 één rapport uit over de CVOM. Daarnaast werd in negentien gevallen de klacht door middel van een – veelal telefonische – interventie opgelost. Een aantal van deze interventies betrof klachten over het uitblijven van een reactie op een gestuurde brief, dan wel het lang moeten wachten op een beslissing op een ingediend beroepschrift. Het aantal klachten over deze onderwerpen is echter duidelijk minder dan voorheen. In totaal 44 klachten kwamen niet voor onderzoek in aanmerking.

Dat het voor een instantie niet altijd direct duidelijk is met welk doel een burger contact heeft gezocht, blijkt uit rapport 2009/013. Verzoekster had beroep aangetekend tegen een ontvangen Wahv-beschikking, maar daarbij een onjuist beschikkingsnummer vermeld. Ook had zij in haar beroepschrift meteen een adreswijziging doorgegeven. Allereerst klaagde verzoekster erover dat haar beroepschrift niet in behandeling was genomen omdat er een onjuist beschikkingsnummer op was vermeld. Hierover oordeelde de Nationale ombudsman dat nadat de handelend medewerker door vergelijking van het zaaksdossier en het beroepschrift had geconstateerd dat een onjuist beschikkingsnummer was vermeld, deze alsnog het juiste zaaksdossier bij het CJIB had dienen op te vragen. Door dit na te laten was gehandeld in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

Ook werd erover geklaagd dat de CVOM een faxbericht waarmee zij alsnog de eerdere vergissing rechtzette, had opgevat als beroepschrift op de officier van justitie. Hierover oordeelde de Nationale ombudsman dat de CVOM deze fax niet als beroepschrift had kunnen opvatten omdat het

duidelijk een vervolg was op het al eerder ingediende beroepschrift. Het had voor de hand gelegen als de behandelend ambtenaar hetzij het eerdere beroepschrift zou hebben geraadpleegd, hetzij contact zou hebben opgenomen met verzoekster om te informeren naar haar bedoelingen. Door dit na te laten had de CVOM gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking. Verder klaagde verzoekster erover dat de CVOM de beslissing van de officier van justitie op het beroepschrift naar haar oude adres had gezonden en vervolgens had geweigerd de beslissing ook nog naar haar nieuwe adres te zenden en vervolgens een faxbericht hierover had aangemerkt als beroepschrift. De Nationale ombudsman achtte beide klachten gegrond. In het eerste geval had de CVOM gehandeld in strijd met het beginsel van fair play omdat de burger de gang naar de kantonrechter was bemoeilijkt. In het tweede geval had de CVOM gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Uit de faxbrief was immers gebleken dat verzoekster de beslissing van de officier van justitie op haar beroepschrift niet had ontvangen en dat zij om die reden de officier van justitie verzocht een nieuwe beslissing te geven. Het lag dan ook niet voor de hand dat de CVOM deze fax had aangemerkt als een beroep op de kantonrechter nu vaststond dat verzoekster op dat moment nog geen kennis had genomen van de beslissing.

Sinds januari 2007 ontvangt de Nationale ombudsman geregeld klachten over de overschrijding van de doorzendtermijn door het CVOM van beroepschriften naar de kantonrechter. Deze klachten werden aanvankelijk via interventies van de Nationale ombudsman opgelost. Vanwege de omvang van de klachten over de termijnoverschrijding en de structurele aard ervan is de Nationale ombudsman in september 2008 een onderzoek uit eigen beweging gestart. In dit onderzoek komt onder meer de vraag aan de orde in hoeverre artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces waaronder ook toegang tot de rechter) in het geding is. De verwachting is dat het rapport van de Nationale ombudsman begin 2010 verschijnt.

#### *1.2.10 Centraal Justitieel Incasso Bureau*

##### **Taak**

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) houdt zich hoofdzakelijk bezig met de administratieve afhandeling van verkeersovertredingen die sinds de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) niet langer strafrechtelijk worden afgedaan. Het CJIB heeft er daarnaast meer inningstaken bij gekregen, onder meer voor schadevergoedingsmaatregelen, geldboetevonnissen en transacties. Daarnaast heeft het CJIB coördinerende taken gekregen op het terrein van taak- en vrijheidsstraffen en verstrekt het informatie aan andere justitieonderdelen zoals het Openbaar Ministerie en de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie.

##### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 129 klachten over het CJIB. In 2008 waren dat er 126.

In 2009 bedroeg het aantal administratieve sancties die in het kader van de Wahv via het CJIB werden opgelegd ruim twaalf miljoen. Om een dergelijke hoeveelheid te kunnen verwerken, is een groot deel van de correspondentie tussen CJIB en burgers geautomatiseerd. Juist dit laatste aspect leidt nogal eens tot klachten van burgers over het CJIB.

##### **Werkwijze Nationale ombudsman**

Van de 158 te behandelen klachten (waarvan 29 klachten uit 2008) zijn er 38 door middel van interventie opgelost. Veel van deze gevallen betrof het niet – of onvoldoende voortvarend – reageren op een brief van een

burger. Vijf klachten hebben tot een rapport geleid. 106 klachten zijn om uiteenlopende redenen niet in onderzoek genomen.

Vier rapporten (2009/189, 191, 192 en 193) gingen over het doorzetten van de inningsprocedure door het CJIB na ontvangst van vrijwel het gehele sanctiebedrag. In al deze gevallen hadden de respectieve verzoekers na ontvangst van een beschikking bij betaling via internet een relatief gering bedrag – één of enkele euro's – te weinig overgemaakt. De verzoekers ontvingen na verloop van tijd een aanmaning met de wettelijke verhoging van 25% van het oorspronkelijke sanctiebedrag, na enige tijd gevolgd door een tweede aanmaning met de wettelijke verhoging van 50% van het oorspronkelijke sanctiebedrag en de eerste verhoging. Op die manier werd, aldus de verzoekers, een heel geringe vergissing buitenproportioneel bestraft, terwijl volgens hen van het CJIB had mogen worden verwacht dat het hen voorafgaand aan het verzenden van de aanmaning zou hebben gewaarschuwd voor de gevolgen die hun vergissing mogelijk zou hebben.

De Nationale ombudsman overwoog dat vergissingen bij het overnemen van gegevens geheel binnen de risicosfeer van een burger liggen. Gezien het grote aantal beschikkingen dat het CJIB jaarlijks verstuurt en het relatief geringe aantal zaken waarin sprake is van het op de vervaldatum nog openstaan van een deel van het sanctiebedrag (ruim 7 500, dat is 0,06%), kan het niet van het CJIB worden gevergd dat het geautomatiseerde incassosysteem zou moeten worden aangevuld met een tussentijds waarschuwingssignaal. Wel zag de Nationale ombudsman aanleiding voor het doen van een aanbeveling aan de minister van Justitie om in de tekst van een Wahv-beschikking een duidelijke waarschuwing op te nemen voor de gevolgen van een vergissing bij betaling anders dan door middel van de bijgevoegde acceptgiro. De minister van Justitie heeft later weten uitvoering te zullen geven aan deze aanbeveling.

Een deel van de niet in onderzoek genomen klachten (tien) betrof identieke gevallen als de vier hier besproken zaken. Onder verwijzing naar de rapporten werden deze verzoekers nauwkeurig geïnformeerd over achtergronden voor de beslissing om de klacht niet in onderzoek te nemen.

Een andere klacht ging erover dat het CJIB een viertal sancties had verhoogd, terwijl de verzoekster geen van de voorafgaande beschikkingen zou hebben ontvangen. Het daaropvolgende onderzoek leverde een gedetailleerd beeld op van de werkzaamheden van het CJIB tussen het moment dat informatie binnenkomt over de geconstateerde overtreding en het moment dat de beschikking bij de burger in de bus komt. Op basis hiervan achtte de Nationale ombudsman het niet aannemelijk dat geen van de vier beschikkingen over op drie verschillende data gepleegde overtredingen verzoekster zou hebben bereikt.

#### *Contact*

Op 23 november 2009 legde de Nationale ombudsman een werkbezoek af bij het CJIB. Tijdens dit bezoek gaf het CJIB inzage in tal van facetten van het inningsproces. Ook kreeg de Nationale ombudsman een uitgebreide rondleiding door het callcenter waar het CJIB dagelijks een groot aantal telefonische contacten verwerkt. Daarnaast werd uitvoerig stilgestaan bij een aantal recente en toekomstige ontwikkelingen. Tijdens het werkbezoek werd duidelijk dat het voortdurende streven naar verhoging van de efficiency en stroomlijning van procedures er niet aan af doet dat het CJIB daarnaast veel oog heeft voor nauwkeurigheid. Minder draagkrachtige burgers komt het CJIB waar mogelijk tegemoet.

### 1.2.11 Koninklijke Marechaussee

#### **Taak**

De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft verschillende taken. Zo is de KMar belast met de uitvoering van diverse politietaken, taken in het kader van de vreemdelingenwetgeving, de afgifte van nooddocumenten, en beveiligingstaken. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de KMar.

#### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 24 klachten over de KMar. Dat waren er minder dan het jaar ervoor (35). Er zijn 29 zaken (waarvan zeventien uit 2008) in 2009 behandeld.

De klachtbehandelaars van de KMar doen zoveel mogelijk klachten informeel af. De meeste klachten in 2009 hadden net als in voorgaande jaren betrekking op de luchthaven Schiphol en betroffen naast de bejegening in het kader van de veiligheidscontrole en drugscontrole in een enkel geval ook de afgifte van noodpaspoorten.

#### **Werkwijze Nationale ombudsman**

Van de 29 in 2009 te behandelen klachten werden acht klachten ter interventie voorgelegd en er werd één rapport uitgebracht. Hierin was het onderzoek in vijf zaken gebundeld, waarbij de KMar naast de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTB) een belangrijke rol speelde. De klachten die ter interventie zijn voorgelegd betroffen vooral het gebrek aan voortvarendheid bij het behandelen van de klacht door de Koninklijke Marechaussee. In één van de zaken vond een intakegesprek bij de Nationale ombudsman plaats om de klacht duidelijk te krijgen. Rapport 2009/205 had betrekking op de strenge beveiligingscontroles waarmee reizigers die vanaf Schiphol reizen te maken krijgen. De Nationale ombudsman ontvangt sinds 2006 regelmatig klachten over de inname van goederen bij uitreis of transit omdat deze niet mee mogen aan boord van het vliegtuig. Het betreft hier een ketenprobleem. Bij het onderzoek werd zowel de minister van Justitie betrokken, die verantwoordelijk is voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, als Schiphol Amsterdam Airport (AAS) die als eigenaar verantwoordelijk is voor de beveiliging van de luchthaven. AAS huurt particuliere beveiligingsbedrijven in die de feitelijke controle uitvoeren. Ook de minister van Defensie werd in het onderzoek betrokken als verantwoordelijke voor de KMar, die toeziet op de veiligheidscontrole en die belast is met de behandeling van klachten over deze controle.

De Nationale ombudsman heeft vijf klachten geselecteerd en het onderzoek in deze zaken gebundeld. Zo moest de heer F. uit Frankrijk zonder de benodigde medicijnen op reis en zag de heer M. uit Italië zijn net aangeschafte dure parfum verdwijnen in de afvalcontainer. De heer G. moest na een lange reis zijn Chinese souvenirs inleveren en de heer K. zijn sleutelhanger (een multitool), die hij van zijn kinderen cadeau had gekregen. Al deze reizigers werden voor de keus gesteld ofwel niet vertrekken of hun goederen inleveren. De klachten die zij hierover indienden, werden grotendeels gegrond verklaard. Maar zij leverden niet het gewenste resultaat op omdat een passende oplossing uitbleef. Centraal in dit onderzoek stond de vraag of de beveiligingscontrole de toets van de behoorlijkheid kan doorstaan. Ook beoordeelde de Nationale ombudsman of de klachtbehandeling voldoet. Hij beschrijft de gang van zaken op Schiphol vanuit het perspectief van zowel de betrokken instanties als van de reizigers. De beoordeling vond uiteindelijk plaats aan de hand van vier vragen. Op de vraag «Raakt de reiziger terecht zijn goederen kwijt?» concludeert de Nationale ombudsman dat het eigendomsrecht in de huidige situatie onvoldoende wordt beschermd. Op de kwestie «Is de reiziger voldoende geïnformeerd?» antwoordt hij dat dit



niet het geval is, zowel vooraf als tijdens de controle is de informatieverstrekking aan de reizigers onvoldoende. Ook over de klachtbehandeling schiet de informatieverstrekking tekort. Op de vraag «Worden de regels nageleefd?» constateert hij dat dit niet het geval is. De geboden alternatieven voor vernietiging zijn in de praktijk niet uitvoerbaar. Ten slotte beantwoordt hij de vraag «Helpt klagen?» eveneens ontkennend. Met name omdat de KMar de klachten gegrond vond maar AAS het daar niet mee eens was, was het resultaat steeds dat geen passende maatregel werd genomen. De Nationale ombudsman heeft wel met instemming kennisgenomen van de nieuwe inmiddels ingevoerde sterk verbeterde klachtenregeling.

De Nationale ombudsman zag aanleiding de minister van Justitie, die zich voor het hele proces verantwoordelijk verklaarde, een aantal aanbevelingen te doen inhoudende:

- de vijf betrokken reizigers alsnog tegemoet te komen;
- aandacht te besteden aan verbetering van de informatieverstrekking aan de reizigers;
- een betere naleving van de regelgeving;
- verbetering van de klachtbehandeling door een betere samenwerking tussen de KMar en de NV Schiphol.

De minister van Justitie heeft laten weten de aanbevelingen op te zullen volgen.

De KMar toonde grote bereidheid om medewerking te verlenen aan diverse onderzoeken van de Nationale ombudsman waarbij een bezoek ter plaatse gewenst was. Zo werd in dat kader een bezoek gebracht aan District Zuid om een controle in het kader van Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) bij te wonen. Ook werd district Schiphol in december 2009 bezocht om de werking van het scanapparaat te bekijken in het kader van een vervolgonderzoek op rapport 2006/230 over de 100%-controle op Schiphol in verband met drugsbestrijding. Ook vond er in januari 2009 overleg plaats met de KMar na het uitbrengen van rapport 2008/171 over onder meer discriminatie. Afsproken werd dat de Nationale ombudsman bij het uitbrengen van een rapport met mogelijk voor de KMar verrassende conclusies, daar in een eerder stadium informatie over verstrekt aan de KMar.

### *1.2.12 Dienst Wegverkeer*

#### **Taak**

De Dienst Wegverkeer (RDW) is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor een groot aantal overheidstaken rond voertuigen. De wettelijke basis voor het bestaan van de RDW is terug te vinden in de Wegenverkeerswet 1994. In deze wet zijn de taken en de verantwoordelijkheden van de RDW vastgelegd. De vier kerntaken van de RDW zijn toelating, toezicht en controle, registratie en informatieverstrekking en documentafgifte. De RDW legt verantwoording over de uitvoering van deze wettelijke taken op hoofdlijnen af aan de minister van Verkeer en Waterstaat.

In het kader van zijn kerntaken houdt de RDW er toezicht op dat voertuigen aan (Europese) veiligheids- en milieueisen voldoen. De RDW is namelijk de Nederlandse keuringsinstantie voor toelating van voertuigen op de openbare weg. De RDW ziet toe op de veiligheid van voertuigen door middel van (steekproefsgewijze) controle op de uitvoering van APK-keuringen door keuringsstations. Ook zorgt de RDW voor erkenningen van de APK-keuringstations.

Verder is de RDW de beheerder van de basisregistratie voertuigen, het rijbewijzenregister, het verzekeringsregister en het APK-register (Algemene Periodieke Keuring). Daarnaast verstrekt de RDW een kenteken voor

toegelaten voertuigen. De RDW registreert de gegevens van voertuigen, hun eigenaren en de gegevens betreffende kenteken- en rijbewijzen en verstrekt hieruit informatie aan autoriteiten in binnen- en buitenland, onder meer in het kader van de bestrijding van voertuigcriminaliteit. Ten slotte is de RDW belast met de afgifte van bepaalde rijbewijzen.

De RDW is onderdeel van diverse ketens, zoals een «rijbewijsketen» en een «verzekeringketen». Binnen de overheid heeft de dienst daarbij onder meer te maken met het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM), de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM), de politie en de Belastingdienst, de gemeenten (de Gemeentelijke Basisadministratie) en de Kamers van Koophandel.

De RDW vergelijkt registers om vast te stellen of er sprake is van een overtreding van voertuiggebonden verplichtingen, zoals de APK-plicht, de WA-verzekeringplicht en de motorrijtuigenbelasting. Als dat het geval is dan stuurt de RDW hierover bericht aan het CJIB, respectievelijk het OM. Ook met de Belastingdienst vindt voor de motorrijtuigenbelasting uitwisseling plaats van gegevens uit het kentekenregister.

In het kader van nieuwe Europese regelgeving, de vereenvoudiging en modernisering van de bestaande nationale regelgeving én de bescherming van het milieu is per mei 2009 de Regeling Voertuigen ingevoerd. Wegens onvolkomenheden gaat per 1 januari 2010 een wijziging op deze regeling in werking. Zo was onder andere niet duidelijk uit de regeling op te maken dat vanaf 1 mei 2009 alle in te voeren auto's voorzien moesten zijn van een katalysator. Een verzoeker uit Curaçao had begrepen dat als de auto deel uitmaakte van de verhuisboedel deze – bij uitzondering – geen katalysator hoefde te hebben. De RDW onderkende dat de regeling niet duidelijk genoeg was en besloot de uitzondering te handhaven tot de inwerkingtreding van de wijziging Regeling Voertuigen per 1 januari 2010. Vanaf die datum dienen alle in te voeren auto's van na 1995 een katalysator te hebben.

### **Klachten**

De Nationale ombudsman ontving in 2009 103 klachten over de RDW. Ten opzichte van 2008 is dit een daling van 35% (2008: 159 klachten). 38 klachten (waaronder een aantal uit 2008) zijn in 2009 onderzocht.

In een deel van deze gevallen heeft de Nationale ombudsman de RDW via interventie gevraagd om een correctieverzoek te doen bij het OM. In een aantal gevallen bleek de RDW hiertoe bereid. In de andere gevallen was de RDW daartoe niet bereid of concludeerde de ombudsman zelf dat dit niet aan de orde was, omdat er geen sprake was van gevallen waarin de RDW betrokkenen lange tijd niet had bericht.

Verder ontving de Nationale ombudsman ook een aantal klachten van burgers die aan de RDW niet aannemelijk konden maken dat de auto niet meer in hun bezit was. De RDW heeft in deze zaken de tenaamstelling niet willen wijzigen. Mensen kunnen tegen een dergelijke beslissing van de RDW bezwaar en beroep instellen. Een aantal klachten werd aan de RDW doorgezonden omdat de klacht nog niet eerder bij de RDW was ingediend. De Nationale ombudsman ontving ook klachten van mensen die met succes een van de opgelegde boetes bij de rechter hebben bestreden. De Belastingdienst heeft (met terugwerkende kracht) van hen de aanslagen motorrijtuigenbelasting buiten invordering gesteld. Toch blijven zij met andere opgelegde WA- en APK-boetes zitten en zullen zij wellicht elke boete apart moeten aanvechten. Dit probleem is besproken op het congres *De burger in de ketens* dat de Nationale ombudsman op 27 november 2009 heeft georganiseerd (zie ook p. 28). De betrokken ketenpartners hebben tijdens dit congres met elkaar afgesproken om voor deze schrijnende gevallen bijeen te komen om met elkaar oplossingen te zoeken. De Nationale ombudsman zal de ontwikkelingen op de voet

volgen om vast te stellen of er inderdaad voor deze groep burgers een acceptabele oplossing is gevonden.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

Het voornaamste deel van de klachten die de Nationale ombudsman over de RDW ontving en die hij in onderzoek nam zijn telefonisch of per e-mail aan de contactpersoon van de RDW voorgelegd in het kader van interventie of een verzoek om informatie. Bij interventies werd verzocht om een oplossing of een toezegging. Dit leidde hetzij tot een oplossing van de klacht, hetzij tot verheldering bij verzoeker en de Nationale ombudsman over de rechten en plichten van verzoeker.

In al die gevallen beëindigde de Nationale ombudsman de klachtbehandeling zonder het uitbrengen van een rapport. In het algemeen reageerde de RDW adequaat op interventies en verzoeken om informatie. Er is sprake van een welwillende opstelling van de RDW als het gaat om het oplossen van zaken waar dit mogelijk is.

In een aantal gevallen nam de RDW een formeel standpunt in en was de dienst op basis van de vigerende regelgeving of zijn taakopvatting niet bereid een oplossing aan verzoeker te bieden. In deze gevallen achtte de Nationale ombudsman de opstelling van de RDW niet onredelijk.

In 2009 bracht de Nationale ombudsman zes rapporten uit betreffende klachten over de RDW.

### *Rijbewijsketen*

In 2008 heeft de ombudsman uitgebreid gekeken naar de eigenverklaring-procedure bij het CBR en de informatie die de overheid hierover geeft, met name over de behandelingstermijn. Mensen kunnen via websites of folders van het CBR, de RDW en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat informatie vinden over de aanvraag voor een Verklaring van geschiktheid. Voorheen stuurde de RDW drie maanden tevoren een herinnering naar mensen die hun rijbewijs moesten vernieuwen. Na de aanbeveling van de Nationale ombudsman dat het CBR zo snel mogelijk en binnen een vaste termijn, bijvoorbeeld van maximaal vier maanden, op een aanvraag moet beslissen (rapport 2009/019) heeft het CBR het voornemen bekend gemaakt om vier maanden aan te houden als maximale behandelings-termijn. Naar aanleiding van Kamervragen stuurt de RDW inmiddels vanaf 1 januari 2009 deze herinneringsbrief een maand eerder, dat wil zeggen vier maanden, voordat het oude rijbewijs verloopt (zie CBR op p. 79 voor meer informatie). Op verzoek van de Nationale ombudsman is deze termijn eind 2009 veranderd in achttien weken teneinde de aanvragers enige noodzakelijke speling te bieden voor het verkrijgen van de Eigen en Geneeskundige verklaring. Zo kunnen mensen tijdig beginnen met de aanvraag en is de kans dat zij met een ongeldig rijbewijs komen te zitten in afwachting van het nieuwe rijbewijs, aanzienlijk kleiner geworden.

### *Kentekenketen*

Uit een registervergelijking door de RDW van kentekenregistraties vanaf 1 januari 1995 (100%-controle of «opschoningsactie») bleek in 2007 dat een flink aantal mensen voor een op hun naam geregistreerd voertuig geen geldig APK-bewijs hadden en niet voldeden aan de WA-verzekeringsplicht. In 2008 ontving de Nationale ombudsman bijna negentig klachten van mensen aan wie het OM (via het CJIB en het CVOM) om die reden, onaangekondigd, boetes had opgelegd.

Eind 2008 en begin 2009 bracht de Nationale ombudsman hierover zeven rapporten uit (2008/239 tot en met 2008/242, 2009/001, 2009/011 en 2009/015).

In het kentekenregister stonden de kentekens – zonder dat betrokkenen dat wisten – nog op hun naam, hoewel zij deze auto's al jaren niet meer in hun bezit hadden. Een aantal van deze mensen had bijna tien jaar niets

van de RDW gehoord. Toch zond de RDW ter beboeting hun gegevens door naar de ketenpartners CJIB en CVOM. De Nationale ombudsman stelde in de rapporten voorop dat het wettelijk juist was om mensen die in overtreding zijn hierop aan te spreken. De Nationale ombudsman oordeelde dat de RDW echter in strijd had gehandeld met het redelijkheidsvereiste omdat de kentekenhouders, na zo lang niets te hebben vernomen, niet eerst in de gelegenheid waren gesteld om de geregistreerde gegevens te controleren en het verzuim te herstellen. De Nationale ombudsman gaf in overweging dat de RDW in die gevallen voor de boetes correctieverzoeken zou indienen bij het CJIB en het CVOM. De RDW volgde de aanbeveling op en liet weten dat betrokkenen voortaan eerst bericht zouden ontvangen. In 2009 was de RDW in twee van de drie gevallen bereid verzoekers tegemoet te komen. In het derde geval was de RDW hiertoe niet bereid, omdat er wel degelijk eerder een bericht aan verzoeker was gezonden. In november 2009 informeerde de RDW de Nationale ombudsman uit eigen beweging dat een nieuwe 100%-controle zou plaatsvinden van auto's met een bouwjaar van vóór 1995. Alle kentekenhouders van deze auto's krijgen ditmaal per brief een aankondiging/waarschuwing dat de auto APK-gekeurd en WA-verzekerd dient te zijn. Verder liet de RDW weten dat, indien men de auto niet meer in bezit heeft, de kentekhouder dit door middel van een bijgesloten verklaring zal kunnen aangeven.

### *1.2.13 Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen*

#### **Taak**

De stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) is een zelfstandig bestuursorgaan dat taken uitvoert op het gebied van de verkeersveiligheid. Tot de werkzaamheden van het CBR behoren onder meer het beoordelen van de rijvaardigheid, vakbekwaamheid en geschiktheid van bestuurders van personenauto's, motoren, bromfietsen, vrachtwagens, bussen, vliegtuigen en binnenvaartschepen. Het CBR neemt theorie- en/of praktijkexamens af voor motorrijders, automobilisten en bromfietzers. Als mensen binnen vijf jaar voor de vierde keer voor hun praktijkexamen zakken, dan kunnen zij nadien terecht bij het Bureau Nader Onderzoek Rijvaardigheid. Tevens neemt het CBR beroepsexamens af voor professionals in het wegvervoer, de binnenvaart en de logistiek, evenals theorie-examens voor vliegers. Het CBR voert twee procedures uit die ingrijpende gevolgen voor mensen kunnen hebben, omdat mensen er (tijdelijk) hun rijbewijs mee kunnen kwijtraken: de vorderingsprocedure en de eigenverklaringprocedure. De vorderingsprocedure bestaat voor mensen van wie wordt vermoed dat zij onvoldoende geschikt of onvoldoende rijvaardig zijn. Zij kunnen aan een educatieve maatregel of aan een onderzoek worden onderworpen. In sommige gevallen kan het CBR de geldigheid van het rijbewijs schorsen of het rijbewijs ongeldig verklaren. Deze procedure wordt gestart naar aanleiding van gegevens verkregen van de politie, de officier van justitie of de directeur van het CBR. In aanvulling hierop voert het CBR de zogeheten eigenverklaringprocedure uit. Het CBR beoordeelt dan de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van mensen voor het besturen van motorrijtuigen. Ook bekijkt het CBR in deze procedure of er eventuele aanpassingen van het voertuig nodig zijn. De beoordeling vindt onder andere plaats bij rijexamenaanvragen, bij de rijbewijsverlenging van bestuurders vanaf 70 jaar en bij de periodieke keuring van beroepschauffeurs. Daarnaast beoordeelt het CBR de rijgeschiktheid van bestuurders die vanwege een medische indicatie een rijbewijs met een kortere geldigheidsduur hebben. Ook beoordeelt het CBR personen die om een tussentijdse beoordeling vragen omdat hun medische situatie is veranderd of een Verklaring van geschiktheid willen als hun rijbewijs in de vorderingsprocedure ongeldig

is verklaard. Men vraagt het CBR om een beoordeling van de rijgeschiktheid met een zogeheten Eigen verklaring. In sommige gevallen dient men daarbij ook een Geneeskundig verslag over te leggen.

### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman 302 klachten over het CBR. Het aantal klachten is hiermee 100% gestegen ten opzichte van 2008 (151 klachten). Een piek in de klachten was te zien vlak na het uitbrengen van een rapport van de Nationale ombudsman (2009/019) over de afhandeling van aanvragen van een Verklaring van geschiktheid door het CBR en nadat het CBR in februari in de publiciteit kwam.

Ongeveer twee derde deel van de behandelde klachten in 2009 nam de Nationale ombudsman niet in onderzoek. Redenen daarvoor zijn bijvoorbeeld omdat de klacht over wet- en regelgeving ging of over de inhoud van een besluit waartegen de belanghebbende bezwaar of beroep kon (of had kunnen) maken. Het merendeel van de klachten die wel in behandeling zijn genomen, ging over de behandelingsduur van de eigenverklaringprocedure. Daarnaast ontving de Nationale ombudsman ook klachten over de informatieverstrekking door het CBR. In 2009 waren er nauwelijks klachten over lange reserveringstermijnen voor praktijkexamens.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Interventie*

Bij klachten over onder meer de behandelingsduur van de eigenverklaringprocedure werd bij het CBR door middel van een interventie geïnformeerd naar de stand van zaken en de mogelijkheden van het CBR om de afhandeling te bespoedigen. Het CBR toonde zich, waar mogelijk, bereidwillig om medewerking te verlenen en tot een oplossing te komen.

#### *Schriftelijk onderzoek*

De Nationale ombudsman heeft zes rapporten opgesteld naar aanleiding van onderzoek bij het CBR.

In rapport 2009/019 adviseerde de Nationale ombudsman om belanghebbenden die een Verklaring van geschiktheid nodig hebben voor het verlengen van hun rijbewijs, duidelijker te informeren over (de duur en het verloop van) deze procedure. Naar de mening van de Nationale ombudsman behoort het CBR zich maximaal in te spannen om zo snel mogelijk, en uiterlijk binnen een termijn van maximaal vier maanden, op een aanvraag te beslissen. Het CBR heeft deze aanbeveling onderschreven en heeft maatregelen genomen om de aanbeveling te implementeren. Het CBR heeft een termijn van vier maanden vastgesteld waarbinnen zij op een aanvraag van een Verklaring van geschiktheid moet beslissen. Het CBR heeft op een aantal plaatsen op haar website aangegeven dat de behandelingsduur vier maanden kan zijn.

Naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman heeft ook de RDW haar informatie aan de belanghebbenden aangepast. De RDW stuurde voorheen aan mensen die hun rijbewijs moesten vernieuwen drie maanden voordat zij in actie moesten komen een herinneringsbrief. De RDW verstuurt deze herinneringsbrief nu een maand eerder.

De Nationale ombudsman heeft het CBR nadien verzocht om de herinneringsbrief van de RDW nog twee weken eerder te versturen. Dit omdat de behandelingstermijn van het CBR pas van start gaat zodra het CBR de Eigen verklaring heeft ontvangen. In de praktijk kan tussen de datum van ontvangst van de brief van de RDW en de datum van indiening van de Eigen verklaring bij het CBR een tijdsverloop zitten. De verzoeker moet immers – bij het indienen van een Eigen verklaring – in sommige gevallen een Geneeskundig verslag van een arts meezenden. Het CBR heeft inmiddels gereageerd en aangegeven tegen het verzoek van de Nationale ombudsman geen bezwaar te hebben. Het Ministerie van Verkeer en

Waterstaat heeft de RDW formeel opdracht gegeven om de verzendtermijn aan te passen, waardoor de RDW de brief achttien weken voor het verlopen van het rijbewijs aan betrokkenen zal toesturen. De RDW heeft deze wijziging in december 2009 doorgevoerd.

Ook de informatie over de duur en het verloop van de eigenverklaringprocedure is inmiddels op verzoek van de Nationale ombudsman op de website van het CBR verder aangevuld. De Nationale ombudsman zal de toegankelijkheid en vindbaarheid van relevante informatie en de behandelingsduur bij het CBR in 2010 blijven volgen.

Verder heeft de Nationale ombudsman een aanbeveling gedaan aan het CBR naar aanleiding van twee rapporten (2009/044 en 2009/055). In deze rapporten werd het CBR aanbevolen om de voorlichting aan kandidaten en rijinstructeurs en de instructies voor examinatoren aan te passen. De aanbeveling hield in, dat kandidaten met een geldig legitimatiebewijs niet meer voor een rijexamen worden geweigerd op grond van hun verblijfstatus, maar dat hun (dringend) wordt geadviseerd om geen rijexamen te doen als niet vaststaat dat zij binnen een termijn van zes maanden over een vaste verblijfstitel zullen beschikken. Het CBR liet weten deze aanbeveling op te volgen.

Het CBR heeft in 2009 gefaseerd maatregelen getroffen waarmee het CBR de reserveringstermijnen voor praktijkexamens laag wil houden (de zogeheten Aanpak reserveringstermijnen). Rijexamenkandidaten voor de categorie personenauto moeten hun rijnschool machtigen om praktijkexamens en examentoetsen voor hen op naam te kunnen reserveren. Deze machtiging verleent de kandidaat aan de rijnschool via de website mijn.cbr.nl. Daarvoor heeft een kandidaat een DigiD nodig, de persoonlijke digitale legitimatie voor overheidsdiensten. De Aanpak reserveringstermijnen kwam tot stand in samenwerking met de brancheorganisaties BOVAG en FAM. Hierdoor moet een kandidaat het hele jaar door binnen zeven weken zijn eerste examen kunnen afleggen en binnen vijf weken een herexamen. De Nationale ombudsman zal ook de ontwikkelingen met betrekking tot de reserveringstermijnen in 2010 blijven volgen.

#### *1.2.14 College voor Zorgverzekeringen*

##### **Taak**

Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) is een zelfstandig bestuursorgaan met uitvoeringstaken op verschillende onderdelen van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het CVZ heeft een adviserende rol aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en zorgverzekeraars.

In 2009 heeft het CVZ er twee wettelijke taken bij gekregen. Per 1 januari 2009 voert zij een nieuwe regeling uit ter vergoeding van de kosten van de zorg aan onverzekerbare vreemdelingen. Tevens heeft het CVZ vanaf 1 september 2009 er de taak bij gekregen om de onbetaalde premies van onverzekerden en wanbetalers onder dwang te innen bij werkgevers en uitkeringsinstanties.

##### **Klachten**

In 2009 kwamen 149 klachten binnen over het CVZ. In 2007 heeft de Nationale ombudsman 138 klachten ontvangen en in 2008 128. In de loop van 2009 nam het aantal klachten gestaag af. In de periode januari tot en met april 2009 ontving de Nationale ombudsman gemiddeld achttien klachten per maand. In de periode augustus tot december was dit gedaald tot zeven klachten per maand.

Vrijwel alle klachten die de Nationale ombudsman sinds 2006 over het CVZ ontvangt, hebben betrekking op de uitvoering van de inning van de Zvw-bijdrage bij de ongeveer 120 000 personen die in het buitenland

wonen en uit Nederland hun pensioen of uitkering ontvangen. Deze taak voert het CVZ sinds 2006 uit.

Het grootste deel van de klachten betrof de lange behandelingsduur (79 klachten) en de klachtbehandeling door het CVZ (67 klachten) bij de uitvoering van deze taak.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Interventie*

De omvang van de klachten over het CVZ in 2009 noodzaakte de Nationale ombudsman tot een groot aantal interventies, namelijk 145. Medewerkers van de Nationale ombudsman legden de klachten voor aan de klachtbehandelaar van het CVZ. Totdat de klacht door het CVZ werd opgelost, bleef de Nationale ombudsman aanspreekpunt voor de klager.

Vanaf 20 mei 2009 is de verantwoordelijkheid voor en de regie over de klachtafhandeling weer teruggelegd bij het CVZ. Afsproken werd dat het CVZ binnen drie weken na doorzending van de klacht contact op zou nemen met de klager en hem binnen tien weken een (voorlopige) oplossing zou bieden. Vanaf die datum heeft de Nationale ombudsman klachten doorgestuurd naar het CVZ en lichtte hij de klager in over de werkafpraak met het CVZ. Als de CVZ de afspraak niet nakwam, kon klager zich weer bij de Nationale ombudsman melden.

Deze werkafpraak heeft goed gewerkt. Vanaf eind mei tot en met eind december 2009 heeft de Nationale ombudsman 74 klachten doorgestuurd naar de CVZ. Geen van deze klagers heeft zich teruggemeld.

#### *Schriftelijk onderzoek*

In 2009 heeft de Nationale ombudsman twee rapporten gepubliceerd. Een daarvan werd uitgebracht naar aanleiding van een aantal gebundelde klachten over de structurele problemen bij het CVZ.

Hoewel de Nationale ombudsman over deze problemen al in 2006 een rapport had uitgebracht (rapport 2006/300), daalde het aantal klachten over het CVZ in de jaren erna niet. Een nieuw onderzoek naar deze klachten mondde in maart 2009 uit in het rapport *Wachten op terugbetaling. Over de trage terugbetaling van de buitenlandbijdrage door het CVZ* (rapport 2009/050).

De Nationale ombudsman deed onderzoek naar de klachten van personen in het buitenland, die over 2006 en/of 2007 geld tegoed hadden van het CVZ, maar dit ten onrechte nog niet hadden ontvangen. Het CVZ was wettelijk verplicht om uiterlijk op 30 september 2007 de voorlopige jaarafrekening over 2006 aan belanghebbenden toe te sturen. De voorlopige jaarafrekening over 2007 moest op 30 september 2008 bij belanghebbenden op de deurmat liggen.

De klachten die bij de Nationale ombudsman waren binnengekomen, bleken het topje van een ijsberg: eind 2008 hadden 19 470 personen nog steeds geen voorlopige jaarafrekening 2006 ontvangen. Het CVZ was bij deze groep al meer dan een jaar te laat en nog steeds had men niets ontvangen. Ook in 2009 bleven klachten binnenkomen van personen die nog steeds geen afrekening over 2006 en/of 2007 ontvangen hadden. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat de oorzaak van de achterstand voornamelijk was gelegen in het feit dat de computerprogramma's van het CVZ niet op de nieuwe taak en de massale administratieve processen berekend waren. Bovendien bleek ook de ketensamenwerking met de Belastingdienst en broninhouders als de Sociale Verzekeringsbank, pensioenfondsen en het UWV niet op orde. Enkele van hen leverden inkomensgegevens aan op een te laat tijdstip, of soms helemaal niet. Een andere keer bleken de gegevens van een grote groep verzekerden onjuist te zijn.

Verder constateerde de ombudsman dat het CVZ op gebrekkige en passieve wijze met zijn doelgroep communiceert. In zijn aanbevelingen beval de Nationale ombudsman het CVZ aan om:

- zo snel mogelijk een adequaat computersysteem te ontwikkelen en in te voeren;
- ondertussen de (voorlopige) jaarafrekeningen 2006, 2007 en 2008 op een voor de burger aanvaardbare manier te verwerken;
- extra capaciteit in te zetten voor de verwerking van klachten.

Ten slotte drong de Nationale ombudsman er bij de minister van VWS en het CVZ opnieuw op aan om bij grote stelselwijzigingen het belang van de burger niet uit het oog te verliezen. Hij benadrukte dat bij dit soort grote operaties uitvoeringsinstanties over voldoende middelen moeten beschikken om hun taak op behoorlijke wijze uit te voeren en een dienstbare rol voor de burger te kunnen vervullen.

Begin oktober 2009 meldde het CVZ dat het ernaar streefde om vóór 2010 alle definitieve jaarafrekeningen over 2006 en 2007 op te leveren. Hieraan werd onder meer prioriteit gegeven omdat het CVZ ervaring wilde opdoen met het werkproces van de definitieve jaarafrekening. De opgedane ervaringen konden worden meegenomen in de ontwikkeling van de nieuwe programmatuur.

De aanmaak en verzending van de voorlopige jaarafrekeningen 2008, die het CVZ vóór 1 oktober 2009 had moeten versturen, stelde het CVZ uit tot het eerste kwartaal 2010. Van deze uitstelbeslissing maakte het CVZ melding op zijn website.

Een ander deel van de klachten die de Nationale ombudsman in 2009 ontving, betrof de trage afhandeling door het CVZ van bezwaarschriften tegen de voorlopige jaarafrekening 2006 en 2007. Het CVZ overschreed regelmatig de wettelijke termijn waarbinnen het moest beslissen op een bezwaarschrift. In het voorjaar van 2009 had het CVZ een werkvoorraad van ongeveer 2 400 bezwaarschriften.

Er waren verschillende oorzaken voor deze grote achterstanden. Het CVZ werd eind 2008 en de begin 2009 – naar eigen zeggen – «overspoeld» door bezwaarschriften. Als gevolg van de automatiseringsproblemen en door aanlevering van onjuiste inhoudingsgegevens door de ketenpartners had het CVZ fouten gemaakt in de opstelling van voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007. Een ander probleem was, dat de Belastingdienst een groot deel van de wereldinkomens – door niet of niet correct ingevulde aangifteformulieren – ambtshalve had vastgesteld op € 41 000. Daardoor was de verschuldigde Zvw-bijdrage veel te hoog vastgesteld. Bovendien groeide de werkvoorraad bezwaarschriften door de omstandigheid, dat het CVZ vanaf 1 augustus 2008 de enige instantie was die bezwaren kon behandelen tegen de inhouding van de Zvw-bijdrage. Bezwaar- en beroepschriften die vóór 1 augustus 2008 in behandeling waren bij de broninhouders, moest het CVZ vanaf deze datum overnemen en afhandelen.

Net als in voorgaande jaren klaagden veel personen over de kwaliteit van de dienstverlening van het CVZ. Op brieven kreeg men vaak geen of pas na maanden antwoord. De medewerkers van het callcenter van het CVZ konden veel vragen niet beantwoorden en wisten ook geen oplossing. Begin 2009 was op de website [www.buitenland.cvz.nl](http://www.buitenland.cvz.nl) geen informatie te vinden over de problemen. Eind maart en eind september 2009 plaatste het CVZ twee berichten op de website. Het lijkt erop dat het CVZ zijn schroom om duidelijkheid te verschaffen aan de belanghebbenden nog steeds niet heeft afgeworpen. De Nationale ombudsman zal blijven aandringen op goede voorlichting via verschillende media, zeker nu gebleken is dat de administratieve problemen nog lange tijd zullen voortduren.

Na het verschijnen van het rapport *Wachten op terugbetaling* hebben gesprekken en een briefwisseling plaatsgevonden tussen Nationale



ombudsman en het CVZ. Daaruit is enerzijds duidelijk geworden dat het CVZ de problemen serieus aanpakt maar anderzijds dat een structurele oplossing nog ver verwijderd is. Er is medio 2009 een projectmanager aangesteld en er zijn plannen van aanpak opgesteld voor de ontwikkeling van een nieuw automatiseringssysteem. Het CVZ heeft extra personeel aangetrokken voor het wegwerken van de grote werkvoorraad bezwaarschriften en klachten. In de tweede helft van 2009 daalde de werkvoorraad bezwaarschriften van ongeveer 2 400 (medio mei 2009) naar 859 (begin oktober). De werkvoorraad klachten was over deze periode gedaald van ongeveer 65 naar 9.

Ten slotte heeft het CVZ overleg gevoerd met de minister van VWS over eventuele vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. Ook dit zou een structurele verlichting van de administratieve belasting van het CVZ kunnen opleveren.

#### *1.2.15 Centraal Administratie Kantoor*

##### **Taak**

Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) heeft in de afgelopen jaren steeds meer taken toebedeeld gekregen. Het CAK is onder meer belast met de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdrage voor zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdrage voor zorg op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook verzorgt het CAK de uitbetaling van de compensatie van het eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Jaarlijks keert het CAK daarbij een vergoeding uit aan een groep chronisch zieken en gehandicapten als compensatie voor de relatief hoge ziektekosten.

In 2009 is het takenpakket van het CAK verder uitgebreid met de invoering van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Op grond van deze nieuwe regeling worden chronisch zieken en gehandicapten gecompenseerd voor zorgkosten die voorheen fiscaal aftrekbaar waren. De compensatie bestaat uit een algemene tegemoetkoming en een korting op de eigen bijdrage.

Voor de uitoefening van haar taken heeft het CAK een groot aantal gegevens van cliënten nodig. Deze gegevens worden aangeleverd door diverse instanties die samen met het CAK een informatieketen vormen. Belangrijke ketenpartners van het CAK zijn de Belastingdienst, het UWV, de SVB, de gemeenten, zorgkantoren en diverse zorgaanbieders. Als sluitstuk van de informatieketen is het CAK sterk afhankelijk van haar ketenpartners voor een tijdige aanlevering van de juiste gegevens.

De uitbreiding van het takenpakket heeft vanaf eind 2007 problemen veroorzaakt die steeds verder zijn gecumuleerd. Deze ontwikkelingen heeft de Nationale ombudsman uitgebreid beschreven in zijn Verslag over 2008. De staatssecretaris van VWS heeft medio 2008 een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar het functioneren van het CAK door adviesbureau Berenschot. In het onderzoeksrapport doet Berenschot aanbevelingen over het op orde brengen van de organisatie zelf, de informatieketen en de bestuurlijke inbedding van het CAK. Naar aanleiding van het rapport Berenschot heeft het CAK in januari 2009 in opdracht van de staatssecretaris van VWS een verbeterplan opgesteld. In het verbeterplan staan de maatregelen die het CAK gaat nemen om knelpunten op te lossen, problemen op de langere termijn te voorkomen en structurele verbeteringen door te voeren. Op korte termijn wil het CAK zich onder andere concentreren op het wegwerken van achterstanden, het verbeteren van de bereikbaarheid en het versnellen van de schriftelijke reactietijd. Ook de kwaliteit van het persoonlijk contact met burgers is een speerpunt. Het CAK geeft medewerkers daarvoor gerichte opleidingen.

Ook zijn er klantadviseurs aangesteld. De maatregelen voor de langere termijn zijn minder concreet en zijn gedurende het jaar verder geactualiseerd. Een van de cruciale aandachtsgebieden daarbij is de verbetering van de gegevensuitwisseling met de ketenpartners. Het Ministerie van VWS heeft in dat kader de Stuurgroep Ketenoverleg CAK ingesteld. In deze stuurgroep zijn alle ketenpartners vertegenwoordigd onder leiding van het ministerie. Op initiatief van de stuurgroep hebben de betrokken partijen inmiddels diverse werkafspraken gemaakt, processen aangepast en is er een systeem opgezet om de prestaties van de partijen in de aanlevering van gegevens in kaart te brengen. Het CAK vervult een coördinerende rol bij de uitvoering van de werkafspraken.

Het CAK heeft grote vooruitgang geboekt in het afgelopen jaar. Maar het zal nog enorme inspanningen vergen om de bestaande problemen blijvend op te lossen én alle nieuwe wetgeving goed uit te voeren. Het CAK ondergaat momenteel een cultuuromslag, waarbij de cliënt meer centraal komt te staan bij de uitvoering van wettelijke taken. De Nationale ombudsman volgt deze koerswijziging met grote belangstelling.

### **Klachten**

De Nationale ombudsman ontving 841 klachten over het CAK in 2009, een daling van 27% ten opzichte van 2008. Toen ontving de Nationale ombudsman 1 155 klachten over het CAK.

Veel mensen klaagden over de hoogte van de eigen bijdrage. Omdat het uiteindelijk de rechter is die beoordeelt of de hoogte van de eigen bijdrage correct is vastgesteld, neemt de Nationale ombudsman klachten over de hoogte van de bijdrage niet in behandeling. Hiervoor staat namelijk bezwaar en beroep open. De klachten werden wel doorgestuurd naar het CAK die ze behandelde als bezwaarschrift óf een peiljaarverlegging uitvoerde. Voor peiljaarverlegging komen mensen in aanmerking wanneer hun inkomen ten opzichte van het peiljaar (twee jaar voor het zorgjaar) aanzienlijk is gedaald. Door systeemtechnische problemen kon niet altijd een peiljaarverlegging worden uitgevoerd. Na interventie door de Nationale ombudsman voerde het CAK de peiljaarverlegging in sommige gevallen handmatig uit.

Een ander probleem is dat mensen lang niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat zij voor zorg een eigen bijdrage moeten betalen, bijvoorbeeld omdat de zorginstelling hen hierop niet attent heeft gemaakt en zij ervan uitgaan dat de geleverde zorg wordt betaald door de zorgverzekeraar. Als zij dan van het CAK een mededeling ontvangen dat zij voor de zorg moeten betalen, ervaren zij dat als een onaangename verrassing en dit is vaak bepalend voor hun zienswijze over het CAK. Ook aan deze klachten kan de Nationale ombudsman niet veel doen, behalve uitleg geven.

Een andere veel voorkomende klacht kwam van burgers die een naheffing van het CAK hadden ontvangen, omdat zij een te lage eigen bijdrage hadden betaald voor zorg zonder verblijf of zorg op grond van de Wmo. Wanneer het inkomen nog niet definitief is vastgesteld door de Belastingdienst, legt het CAK in deze gevallen voorlopig de laagste eigen bijdrage op. Zodra het CAK van de Belastingdienst de definitieve inkomensgegevens ontvangt, stelt het de eigen bijdrage definitief vast. Als de definitieve eigen bijdrage hoger is vastgesteld dan de voorlopige eigen bijdrage moet de cliënt het verschil achteraf bijbetalen. Dit soort naheffingen kunnen flink oplopen, omdat het een aantal maanden of soms zelfs jaren kan duren voordat de definitieve inkomensgegevens bekend zijn. Het CAK brengt haar cliënten hiervan op de hoogte via brochures, de website en beschikkingen. Toch ontving de Nationale ombudsman veel klachten van mensen die zich overvallen voelden door de naheffing. De aan het systeem ten grondslag liggende wettelijke regeling is – naar het

CAK ook zelf heeft geconstateerd – zo complex dat dit vrijwel niet aan mensen uit te leggen is. Om aan de problemen enigszins tegemoet te komen, zal het CAK vanaf 1 januari 2010 de voorlopige eigen bijdrage berekenen aan de hand van de op dat moment bekende voorlopige inkomensgegevens. Een naheffing zal dan in de regel minder hoog zijn en dus – naar wordt verwacht – acceptabeler voor de mensen. De Nationale ombudsman vindt dit een goede ontwikkeling die ervan getuigt dat het CAK «meedenkt» met de cliënt. Ook hier geldt dat de hoogte van de definitieve eigen bijdrage geen onderwerp van onderzoek van de Nationale ombudsman is omdat bezwaar en beroep mogelijk is.

Ook de invoering van de Compensatie eigen risico (CER) heeft voor veel klachten gezorgd. Chronisch zieken en gehandicapten komen voor deze regeling in aanmerking op grond van een bepaald medicijngebruik of verblijf in een AWBZ-instelling. Mensen die in aanmerking komen voor de compensatie krijgen automatisch bericht van het CAK. Mensen die geen bericht hebben ontvangen, maar wel in aanmerking denken te komen, kunnen een aanvraag indienen.

De klachten kwamen voornamelijk van mensen die het er niet mee eens waren dat hun aanvraag was afgewezen. Deze klachten neemt de Nationale ombudsman niet in behandeling vanwege de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Daarnaast verweten sommige mensen het CAK dat de afwijzing van hun aanvraag of de beslissing op hun bezwaar niet was gemotiveerd. Dit kwam vooral voor bij aanvragen op grond van medicijngebruik. Hier speelt het probleem, dat het CAK de afwijzing van een aanvraag niet kan onderbouwen met medische gegevens. Het ontvangt van de zorgverzekeraars alleen naam en burgerservicenummer van degenen die in aanmerking komen, en heeft op grond van privacywetgeving geen inzage in de medische gegevens. Klachten over de motivering van een beslissing lenen zich in beginsel wel voor onderzoek en deze klachten heeft de Nationale ombudsman dan ook aan het CAK voorgelegd. In een beroepszaak van maart 2009 heeft de Rechtbank Leeuwarden bepaald dat het CAK besluiten over de CER wel moet motiveren wanneer de aanvrager of bezwaarmaker zelf controleerbare gegevens aanlevert. Het CAK heeft deze uitspraak opgevolgd.

De voorlichting over de CER was ook een onderwerp van ontevredenheid. Verzoekers die klaagden over de afwijzing van hun aanvraag voelden zich veelal miskend. Zij vonden dat in de voorlichting door het CAK en het ministerie van VWS werd gesuggereerd dat alle chronisch zieken en gehandicapten in aanmerking komen voor een compensatie. In de praktijk blijkt dat echter niet zo te zijn. Veel mensen maakten zich zorgen dat zij op grond van de afwijzing van de CER ook niet in aanmerking zouden komen voor de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg), waarbij het om aanzienlijk hogere compensaties gaat. Bij de toepassing van deze wet, die in 2010 in werking treedt, gelden echter weer iets andere criteria. Hoewel het CAK in haar voorlichting uitgebreid aandacht besteedt aan beide regelingen, geldt ook hier dat de materie zo complex is dat veel mensen het niet begrijpen. Deze klachten werden voorgelegd aan het CAK met het verzoek nogmaals uitleg te verstrekken.

Andere klachten die binnenkwamen bij de Nationale ombudsman gingen over het inhouden van de eigen bijdrage op uitkeringen, het uitblijven van betalingen, het onjuist adresseren van correspondentie en het niet, te laat of onvolledig reageren op klachten en bezwaarschriften. Tot slot waren ook de telefonische dienstverlening, de informatieverstrekking, de hoeveelheid en complexiteit van beschikkingen onderwerp van ontevredenheid.

## **Werkwijze Nationale ombudsman**

### *Interventies*

Aan het begin van het jaar had de Nationale ombudsman nog te maken met een relatief grote toestroom van klachten over het CAK. Deze klachten werden in een speciale procedure volgens de interventiemethode behandeld. De klachten werden direct voorgelegd aan een speciaal team van het CAK. Dit team van klachtbehandelaars kreeg drie weken de tijd om het probleem op te lossen en betrokkenen daarover in te lichten. Ook kregen betrokkenen een telefoonnummer van dit team. Zo konden zij vragen over de klachtafhandeling rechtstreeks voorleggen aan de klachtbehandelaar. Het CAK kreeg zo voor deze mensen een gezicht. Sommige mensen kwamen toch terug bij de Nationale ombudsman. In die gevallen werd de klacht opnieuw voorgelegd aan het CAK. Het CAK moest betrokkenen binnen een week telefonisch op de hoogte brengen hoe en wanneer het probleem kon worden opgelost. Met degenen die daarna toch nog terugkwamen bij de Nationale ombudsman, werd telefonisch contact opgenomen en werd bekeken of de Nationale ombudsman nog iets voor hen kon betekenen.

Gedurende het jaar bleek het CAK steeds beter in staat om zelf de problemen op te lossen en de achterstanden weg te werken. Dit was aanleiding voor de Nationale ombudsman om de werkwijze te vereenvoudigen. Vanaf september legde de Nationale ombudsman de klacht slechts eenmaal voor aan het CAK en werd bij degenen die terugkwamen, maatwerk toegepast. Dat wil zeggen dat per geval werd bekeken of en wat de Nationale ombudsman nog kon doen. Deze methode blijkt goed te voldoen en wordt in 2010 voortgezet.

### *Contact en overige activiteiten*

Medewerkers van de Nationale ombudsman voeren periodiek overleg met het CAK en het Ministerie van VWS om de recente ontwikkelingen en nieuwe signalen te bespreken. Twee medewerkers hebben ook een dag bij het frontoffice van het CAK doorgebracht om een kijkje in de keuken te nemen.

Daarnaast vond op initiatief van de Nationale ombudsman overleg plaats tussen het CAK en haar ketenpartners tijdens het congres *De burger in de ketens* (zie ook p. 28). Het congres heeft geresulteerd in concrete afspraken tussen de ketenpartners. De instanties gaan in het vervolg complexe klachten over ketenproblematiek oplossen volgens het «no wrong door-principe». Dit betekent dat de burger met zijn klacht bij alle ketenpartners terecht kan en dus niet wordt doorgestuurd naar een andere ketenpartner. De instantie waar de klacht binnenkomt moet ervoor zorgen dat de klacht door de juiste instantie wordt afgehandeld. Alle partijen roepen speciale teams in het leven die deze complexe klachten kunnen oplossen. Met de gemaakte afspraken willen de ketenpartners voorkomen dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd en verdwaald raken in de informatieketen.

### *1.2.16 Inspectie voor de Gezondheidszorg*

#### **Taak**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is een onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Zij moet erop toezien dat zorgaanbieders «verantwoorde zorg» leveren. Daaronder wordt verstaan: doelmatige en patiëntgerichte zorg, die is afgestemd op de reële behoefte van de patiënt. De IGZ heeft als toezichthouder verschillende handavingsinstrumenten, zoals adviseren, stimuleren, (bestuursrechtelijke) maatregelen opleggen en strafbare feiten opsporen. Als de IGZ effectief toezicht houdt, lopen patiënten en cliënten minder risico's en kan de burger vertrouwen op de goede kwaliteit van de zorg.

Een burger met een klacht of melding over een zorginstelling kan slechts in bepaalde gevallen bij de IGZ terecht, namelijk met een melding van een calamiteit, seksueel misbruik of een structurele tekortkoming in de zorg. Dit is vastgelegd in de Leidraad Meldingen 2007.

Andere klachten, die meestal gaan over de kwaliteit van de individuele zorg, verwijst de IGZ door naar de klachtencommissie van de zorgaanbieder. De IGZ heeft als taak erop toe te zien dat de klachtenbehandeling door de zorginstelling voldoet aan de eisen van de Wet klachten cliënten zorgsector (Wkcz).

De taakverdeling tussen de klachtencommissies van de zorginstellingen en de IGZ leidt bij de burger regelmatig tot onduidelijkheid en onbegrip. De burger kan bijvoorbeeld van mening zijn dat er sprake is van een structurele tekortkoming in de zorginstelling, die de IGZ nader moet onderzoeken, ook in het algemeen belang. Als de IGZ deze klacht dan doorverwijst naar de klachtencommissie en dit niet goed uitlegt, leidt dit tot onbegrip.

Ook de beperkte wettelijke bevoegdheden van de klachtencommissies van de zorginstellingen veroorzaken frustratie. Hun uitspraken zijn niet bindend; de zorginstelling kan de uitspraak van de klachtencommissie naast zich neerleggen. De burger kan zijn klacht niet vervolgens aan een hogere externe klachteninstantie voorleggen. Het kabinet heeft in juli 2009 het wetsvoorstel Wet cliëntenrechten zorg voor advies naar de Raad van State gestuurd. Onder de nieuwe wet krijgt de burger wél de mogelijkheid om zijn klacht – na de uitspraak van de klachtencommissie – voor te leggen aan een externe onafhankelijke geschillencommissie, die een bindend advies kan uitbrengen.

### **Klachten**

In 2009 ontving de Nationale ombudsman negentien klachten over de IGZ. In 2008 ontving de Nationale ombudsman 26 klachten en in 2007 zeventien. In totaal werden in 2009 29 klachten behandeld waarvan dertien in 2008 waren ontvangen. Van deze klachten zijn er vier via interventie opgelost. Achttien klachten zijn op een andere manier afgedaan, bijvoorbeeld met een doorverwijzing.

Een van de klachten kwam van de Vereniging van Samenwerkende Algemene Ziekenhuizen (SAZ). Volgens deze vereniging zou de IGZ onjuiste en voorbarige uitspraken hebben gedaan in de media. Ondanks verzoeken tot terughoudendheid van de kant van de ziekenhuizen heeft de IGZ herhaaldelijk actief media-aandacht gezocht. Daarmee heeft zij onnodig schade toegebracht aan de reputatie van deze ziekenhuizen, aldus de SAZ. In oktober 2009 startte de ombudsman een onderzoek naar het optreden van de IGZ jegens kleine intensivecareafdelingen van de algemene ziekenhuizen in Nederland.

### **Werkwijze Nationale ombudsman**

#### *Schriftelijk onderzoek*

In 2009 heeft de Nationale ombudsman vier rapporten over de IGZ uitgebracht naar aanleiding van vier individuele klachten. Daarnaast zijn vijf individuele klachten gebundeld opgenomen in het onderzoek naar de werkwijze van de IGZ.

Opvallend is het relatief grote aantal rapporten op het kleine aantal klachten. Een verklaring hiervoor is dat klachten over de IGZ zich zelden laten oplossen door middel van een interventie. Meestal gaat het over een langlopende kwestie waarin de belangen van de betrokkene groot maar ook zeer kwetsbaar zijn.

In december 2009 heeft de Nationale ombudsman het rapport *De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger? Een onderzoek*

*naar het toezicht van de IGZ op de zorg voor verstandelijk gehandicapten uitgebracht (2009/250).*

Aanleiding voor dit rapport waren vijf klachten over de IGZ die de Nationale ombudsman eind 2007 en begin 2008 ontving van ouders en andere verwanten van verstandelijk gehandicapten. De verzoekers waren van mening dat de IGZ kritischer toezicht moet houden op de kwaliteit van de zorg en waar nodig vaker handhavend moet optreden. Uit de klachten kwam naar voren dat er een groot verschil bestaat tussen de taakopvatting van de IGZ en het beeld dat cliënten en hun verwanten hebben van de rol van de IGZ. Elk jaar wenden veel cliënten en hun verwanten zich tot de IGZ. Dat levert voor hen meestal niet het gewenste resultaat op. De Nationale ombudsman heeft daarom onderzoek gedaan naar wat burgers mogen verwachten van de IGZ.

Uitgangspunt van het onderzoek was dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid garandeert dat de gezondheidszorg voldoende kwaliteit biedt. Het zogenaamde «recht op gezondheid» is een mensenrecht. Bovendien hebben mensen, die vanwege beperkingen noodgedwongen 24 uur per dag in een zorginstelling verblijven, recht op een menswaardig bestaan. Op grond van deze mensenrechten mag van de overheid worden verwacht dat zij zich maximaal inspant om de beschikbaarheid, bereikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de gezondheidszorg te garanderen. Juist deze uiterst kwetsbare groep mensen moet kunnen rekenen op adequate bescherming van fundamentele mensenrechten.

De Nationale ombudsman oordeelde in het rapport dat de IGZ onvoldoende invulling heeft gegeven aan haar toezichthoudende taak op de kwaliteit van de gezondheidszorg en daarmee gehandeld heeft in strijd met het behoorlijkheidsvereiste dat ziet op het respecteren van het grondrecht op gezondheid en de bescherming van een menswaardig bestaan.

Immers, op de overheid rust de verplichting het recht op gezondheidszorg te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Bij geprivatiseerde zorg zal de overheid zich vooral moeten richten op de beschermingsplicht. De IGZ zou als toezichthouder van overheidswege het zwaartepunt van de bescherming van de kwaliteit van de gezondheidszorg moeten vormen. Verder vond de ombudsman het van groot belang dat de IGZ zich voldoende bewust is van de beperkingen die een aangekondigd inspectiebezoek met zich meebrengt. De IGZ moet bij haar onderzoeken en inspecties een methode kiezen die betrouwbare en objectieve informatie oplevert. Ook gebruikt de IGZ de signalen van burgers onvoldoende bij de invulling van haar toezichthoudende en handhavende taak. De IGZ zou deze signalen een prominentere rol moeten geven bij de inrichting van het toezicht.

De ombudsman constateerde tevens dat de IGZ onvoldoende transparant is ten opzichte van de belanghebbenden, die middels signalen of klachten aan de IGZ hebben gevraagd nader onderzoek te doen naar gebreken die zij in de zorgverlening ondervinden. Hierdoor verloopt de relatie tussen burgers en de IGZ moeizaam en worden de betrokken burgers teleurgesteld in hun verwachtingen. De IGZ dient de eisen van procedurele rechtvaardigheid in acht te nemen. Door terugkoppeling en informatieverstrekking over de stand van zaken voor, tijdens en na het onderzoek zou de IGZ de burgers kunnen laten zien dat zij de inspanningen en betrokkenheid van de burgers waardeert en maakt zij zichtbaar wat zij met de signalen doet.

Tot slot was de ombudsman van mening dat de IGZ een te beperkte taakopvatting heeft ten aanzien van haar toezicht op het klachtrecht. De IGZ mag niet volstaan met de beoordeling of de formele klachtenprocedure op papier voldoet aan de wettelijke normen. Ook als een klacht

feitelijk niet is behandeld volgens de eisen van de Wkcz heeft de IGZ de taak om in individuele gevallen effectief toezicht uit te oefenen en te handhaven.

De Nationale ombudsman heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport drie aanbevelingen gedaan:

- Zorg ervoor dat het recht op gezondheid en het recht op bescherming van de menswaardigheid van mensen, die noodgedwongen binnen de muren van een zorginstelling verblijven, voldoende gewaarborgd worden in wetgeving en beleidsregels.
- Stel een handreiking op waarin aangegeven wordt hoe de IGZ om moet gaan met signalen die niet kunnen worden aangemerkt als melding in de zin van de Leidraad Meldingen 2007. Signalen van burgers zouden een structurele rol moeten krijgen in het toezicht door de IGZ. Ook zou de IGZ in kaart moeten brengen op welke wijze zij terugkoppelt naar de melder of klager.
- Laat de IGZ ook nader onderzoek instellen als de procedure van (individuele) klachtenbehandeling door de klachtencommissie niet voldoet aan de wettelijke eisen.

#### *Contact*

Begin 2009 zijn medewerkers van het Ministerie van VWS en de Nationale ombudsman bijeengekomen om te spreken over onder meer de behandeling van klachten over de IGZ en over het onderhouden van de onderlinge contacten.

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

##### **Taak**

De werkzaamheden van gemeenten, en in mindere mate die van provincies en waterschappen raken burgers heel direct. Bijvoorbeeld door beslissingen die van invloed zijn op de directe woon-, werk- en leef-omgeving. Door schaalvergroting en decentralisatie brengen gemeenten steeds meer uitvoerende taken onder in zogenoemde gemeenschappelijke regelingen. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering van deze taken en werkzaamheden bij het bestuur van deze intergemeentelijke diensten.

De Nationale ombudsman ontving in 2009 1 854 klachten (2008: 1 753). Daarvan behoorden 1 510 tot het werkterrein van de gemeenten, 140 tot dat van de waterschappen en 74 tot dat van de provincies. Over de gemeenschappelijke regelingen ontving de Nationale ombudsman 130 klachten.

##### **Werkwijze Nationale ombudsman**

###### *Interventie*

De Nationale ombudsman gaat bij de behandeling van klachten over decentrale overheden pragmatisch te werk. Direct na ontvangst van de klacht zoekt een medewerker veelal telefonisch contact met de burger om te achterhalen wat zijn probleem is, wat hij daarbij van de overheidsinstantie verwacht en wat de Nationale ombudsman kan betekenen. Vervolgens gaat de medewerker na welk doel hij kan of wil bereiken en welke middelen hij daarvoor het best kan aanwenden. Vaak zal een medewerker contact opnemen met de overheidsinstantie om de vraag voor te leggen of zij een tussentijdse en voor de burger acceptabele oplossing kunnen bereiken. Deze zogenoemde interventiepraktijk wordt door decentrale overheden gewaardeerd omdat ze dan zelf tot een oplossing kunnen komen met de burger. Niet alleen door het wegnemen van de klacht, maar ook door het verbeteren van de relatie. Ook het

afgelopen jaar heeft de Nationale ombudsman in veel gevallen een interventie gedaan.

Een voorbeeld van zo een eenvoudige interventie betrof een klacht over een al tien jaar lopende discussie over schade. Na de vraag van de Nationale ombudsman of er een oplossing mogelijk was, besloot de gemeente Zaltbommel uit coulance een bedrag van € 1 000 beschikbaar te stellen. Een ander voorbeeld betrof een zaak waarbij via interventie door de Nationale ombudsman weer een gesprek op gang kwam over het uitblijven van adequaat handhavend optreden. Uiteindelijk kwam de gemeente Zuidhorn met een voorstel dat acceptabel was voor de burger.

#### *Bemiddeling*

De Nationale ombudsman is het afgelopen jaar begonnen met het organiseren van bemiddelingsgesprekken tussen de burger en de overheidsinstelling onder begeleiding van een bemiddelaar van de Nationale ombudsman. De insteek is daarbij met name het verhelpen van de storing in de onderlinge relatie tussen burger en overheidsinstantie met als afgeleid doel het oplossen van het daadwerkelijke probleem.

Met het waterschap De Dommel heeft bemiddeling plaatsgevonden naar aanleiding van een klacht van een ondernemer, die problemen had met de wijze van invordering van gelden door het waterschap. Vervolgens liep de communicatie volledig uit de hand. Het waterschap legde daarop de ondernemer een belverbod op en ontzegde hem de toegang tot het waterschapsgebouw. In het gesprek werden partijen het eens over mogelijke onredelijke uitwerking van en onduidelijkheden in de bestaande wetgeving waaraan het waterschap is gebonden. Het gesprek leverde het waterschap verder het inzicht op om in voorkomende situaties eerder het gesprek aan te gaan. Verzoeker ontving nog een brief van het waterschap met de bevestiging van de intrekking van bel- en toegangsverbod.

#### *Schriftelijk onderzoek*

Met zijn rapporten geeft Nationale ombudsman zijn oordeel over zaken die ook van belang kunnen zijn voor andere decentrale overheidsinstanties.

Rapport 2009/092 heeft betrekking op de spanning tussen, vaak langdurige, bureaucratische procedures en de spoedeisendheid van aanvragen. In verband met de ongeneeslijke ziekte van haar vader, diende mevrouw U. op 31 augustus 2007 een aanvraag in bij de gemeente voor een traplift en douchestoel. Toen een reactie uitbleef schafte zij zelf de voorzieningen aan en diende zij de aanvraag opnieuw in. Toen haar vader kort daarna overleed werd de aanvraag buiten behandeling gesteld. In het rapport vroeg de Nationale ombudsman aandacht voor het voortvarend gebruikmaken van de wettelijke mogelijkheden die de overheid heeft. Voorkomen moet worden dat men blijft steken in bureaucratische procedures. Het gaat er niet om wat de gemeente Apeldoorn niet kan bieden, maar wat men wel kan bieden of hoe men adequate verbindingen kan leggen met andere instanties om het dagelijks leven van een ernstig zieke makkelijker te maken.

Rapport 2009/159 had betrekking op de lange behandelingsduur van een aanvraag om een schuldregeling bij de Kredietbank Limburg. Nadat een aanvraag was ingediend, duurde het negentien maanden voordat hierop werd beslist. De Nationale ombudsman oordeelde dat hiermee de termijn van acht maanden die de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVvK) hanteerde ruimschoots was overschreden. Gelet op de problematiek waarmee aanvragers om een schuldenregeling te maken krijgen,



sprak de Nationale ombudsman ook zijn bezorgdheid uit over de in zijn ogen lange termijn van acht maanden.

In de tweede helft van 2009 ontving de Nationale ombudsman meerdere klachten over de lange behandelingsduur van aanvragen om een schuldregeling. Bezien zal worden in hoeverre een onderzoek naar deze problematiek ingesteld moet worden indachtig de door de regering reeds aangekondigde maatregelen om deze termijnen te verkorten.

Een zaak waaraan ook in de media aandacht werd besteed, betreft de bestrijding van muizenoverlast. Betrokkene klaagde erover dat de gemeente Bellingwedde onvoldoende actie ondernam om de muizenplaag rond en in zijn woning te bestrijden. Alhoewel de gemeente in beginsel geen taak heeft bij de bestrijding van muizen, oordeelde de Nationale ombudsman in zijn rapport 2009/109 dat de situatie in het onderhavige geval zo buitensporig was dat de gemeente verzoeker zou moeten bijstaan. Naar aanleiding van het rapport is door de gemeente een plan van aanpak opgesteld, waarin een aantal maatregelen is opgenomen om burgers bij te staan.

Rapport 2009/150 betreft de integriteit van de gemeenteraad van Wervershoof. De klacht had betrekking op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremming bij de instelling van een raadscommissie voor de wijziging van een bestemmingsplan. Hierdoor zou permanente bewoning van een bungalowpark, waar ook enkele raadsleden woonden, mogelijk worden.

De Nationale ombudsman overwoog dat artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht over het handelen zonder vooringenomenheid een grotere reikwijdte heeft dan artikel 28 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft aan wanneer een raadslid niet aan stemming deelneemt, terwijl artikel 2:4 van de Awb ook betrekking heeft op de voorbereiding van de besluitvorming en zelfs op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremming. De gemeenteraad had een begeleidingsgroep ingesteld ter voorbereiding van de werkzaamheden van de specifiek voor de wijziging van het bestemmingsplan te benoemen raadscommissie. Bij de instelling van de begeleidingsgroep was tevens afgesproken de door de begeleidingsgroep vastgestelde conclusie(s) en uitgangspunten als voldoende uitgediscussieerd te beschouwen.

De Nationale ombudsman stelde dat van een gemeenteraad een zodanig actieve opstelling mag worden verwacht dat hieruit blijkt dat de raad zich bewust is van een risico van beïnvloeding van de besluitvorming en ervoor waakt dat hiermee (de schijn van) belangenverstremming optreedt.

In dit jaar heeft de Nationale ombudsman tevens zijn rapport over burgerparticipatie uitgebracht en is hij een onderzoek gestart naar handhaving. Voor meer informatie wordt verwezen naar p. 35–36, p. 43 en bijlage 2.

#### *Contact*

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben dit jaar in het land drie bijeenkomsten georganiseerd voor de contactpersonen van decentrale overheden. Tijdens deze bijeenkomsten bespraken medewerkers en contactpersonen de ontwikkelingen in het interne en externe klachtrecht en de wijze van beoordeling door de Nationale ombudsman. Ook werden voorbeelden besproken van problemen die decentrale overheden tegenkomen bij de interne klachtbehandeling.

Verder hebben medewerkers en ambtsdragers dit jaar in individuele zaken meerdere persoonlijke bezoeken gebracht aan zowel overheidsinstanties als inwoners. De ervaring leert dat hiermee sneller een oplossing van het probleem kan worden bereikt.

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

Per 1 januari 2010 heeft de gemeente Graafstroom gekozen voor een andere ombudsvoorziening vooruitlopend op een gemeentelijke herindeling, terwijl de gemeente De Marne ervoor heeft gekozen zich aan te sluiten bij de Ombudsman Groningen. De gemeente Geldrop-Mierlo heeft zich vanaf die datum bij de Nationale ombudsman aangesloten, evenals de na herindeling nieuw gevormde gemeenten Oldambt, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Venlo, Venray en Zuidplas. Daarmee vallen per 1 januari 2010 274 van de 431 gemeenten binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De decentrale overheden die bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten, betalen op grond van het Vergoedingsbesluit Wet Nationale ombudsman 2006 jaarlijks een vergoeding aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn een vast bedrag per inwoner of ingezetene verschuldigd. Gemeenschappelijke regelingen daarentegen betalen een vast bedrag per verzoekschrift dat de Nationale ombudsman ontvangt in het jaar, ongeacht de hoeveelheid werk die verbonden is aan de behandeling van zo'n verzoekschrift. Dit leidt ertoe dat gemeenschappelijke regelingen de financiering van de externe klachtbehandeling steeds minder als acceptabel beschouwen. Daarbij komt dat gemeenten die een deel van hun taken hebben ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, apart voor klachten betalen, terwijl de gemeenten die deze taken zelf uitvoeren, dat niet hoeven doen. Omdat gemeenten ook steeds meer uitvoerende taken overhevelen naar gemeenschappelijke regelingen, heeft de Nationale ombudsman gepleit voor een herbezinning op de wijze van financiering. Het doel is daarbij om meer recht te doen aan de «solidariteitsgedachte» die ten grondslag ligt aan de financiering van de klachtbehandeling voor provincies, gemeenten en waterschappen.

#### *1.2.18 Grond- en mensenrechten*

Voor het werk van de Nationale ombudsman geldt het uitgangspunt dat de behoorlijkheidstoetsing bij grondrechtenkwesties duidelijk te onderscheiden moet zijn van de rechtmatigheidstoetsing aan grondrechten. Bij de behoorlijkheidstoetsing is het niet zozeer de vraag of een mensenrecht geschonden is, maar wel of een overheidsinstantie in een situatie waarin mensenrechten in het geding zijn behoorlijk gehandeld heeft. Op deze manier kan de ombudsman aanvullende bescherming bieden. Het is hierbij van belang dat er oog is voor mensenrechtenaspecten bij klachtbehandeling. Als een burger bijvoorbeeld lang moet wachten op een beslissing over een verzoek om overheidsinformatie dan valt dat onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en ligt het voor de hand om de klacht te beoordelen in het licht van het behoorlijkheidsvereiste dat overheidsinstanties voortvarend dienen te werken. Maar als het verzoek van een journalist komt, kan er sprake zijn van belemmering van het grondrecht op nieuwsgaring. Een ander voorbeeld betreft klachten van personen die als verdachte zijn aangehouden en ingesloten. Het ligt voor de hand om bij de beoordeling daarvan het grondrecht op persoonlijke vrijheid te betrekken. Maar als de arrestatie van twee personen het einde van een straatprotest betekent, raakt dat ook aan het recht op betoging. In 2009 speelden diverse grondrechten een rol in het werk van de Nationale ombudsman. Voor het eerst kwamen de grondrechten recht op gezondheid, recht op bescherming van eigendom en recht om zich vrijelijk te verplaatsen in beeld. Zo stelde de ombudsman bij het onderzoek naar het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg op de zorg voor verstandelijk gehandicapten het recht op gezondheid centraal. Hierbij gaat het om de toegang tot noodzakelijke, kwalitatief goede medische zorg. Dit recht is terug te vinden in de Grondwet en in mensenrechtenverdragen. De Nationale ombudsman vond dat de Inspectie op basis van signalen en

klachten onvoldoende bijdraagt aan de effectieve bescherming van mensenrechten ten aanzien van gezondheidszorg en een menswaardig bestaan van degenen die vanwege beperkingen in zorginstellingen verblijven (rapport 2009/250, zie ook p. 86–89).

Een ander onderzoek vond plaats naar aanleiding van klachten van reizigers over de controle van handbagage op Schiphol. Bij dit onderzoek werd vastgesteld dat inname van goederen die niet het vliegtuig in mogen, veelal onnodig leidt tot definitief verlies van die goederen. Aldus wordt het recht op eigendom onvoldoende gerespecteerd (zie artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), rapport 2009/205 en bij Kmar, p. 74–75).

De vrijheid van verplaatsing van artikel 2 Vierde protocol EVRM kwam in beeld toen tientallen voetbalsupporters, die op terrasjes in de binnenstad van Arnhem zaten, door de politie in een bus werden gedreven en afgevoerd naar het stadion. Hier moesten ze tot het begin van de wedstrijd blijven (zie rapport 2009/219).

Evenals in voorgaande jaren bracht de Nationale ombudsman in 2009 een flink aantal rapporten uit over grondrechtenkwesties bij opsporing en toezicht. Hierbij gaat het om aanhouding door de politie en opdrachten daartoe van het Openbaar Ministerie (persoonlijke vrijheid), geweld en gebruik van handboeien door de politie (lichamelijke integriteit), binnengaan in woningen door sociaal rechercheurs, de Belastingdienst of de politie (huisrecht). In twee onderzoeken werd het verbod van discriminatie bij de beoordeling betrokken. De ombudsman oordeelde dat er geen sprake was van discriminatie bij een douanecontrole op Schiphol (rapport 2009/257), maar wel bij een inval door de politie in een café waar op een avond vooral Nigerianen waren (rapport 2009/170, zie ook bij Onderzoek uit eigen beweging, All Included, p. 40–41).

Bij verschillende onderzoeken naar klachten over de omgang door de politie en het Openbaar Ministerie met (strafrechtelijke) persoonsgegevens luidde het eindoordeel dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer niet behoorlijk was (zie onder meer rapport 2009/190 en 2009/124). In rapport 2009/281 benadrukte de ombudsman de uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind voortvloeiende opdracht aan instanties om het belang van het kind voorop te stellen. De zaak ging over de rol van politie en Openbaar Ministerie bij het beëindigen van een internationale kinderontvoering (zie ook bij Openbaar Ministerie, p. 70).

Een geheel andere zaak betreft de klacht van een uitkeringsgerechtigde die gegevens over de medicijnen die hij via de apotheek ontving aan zijn klantmanager bij de sociale dienst moest overhandigen. Gelet op de verdere omstandigheden was dit een niet-behoorlijke inmenging in zijn persoonlijke levenssfeer (2009/102). Soms moet de overheid juist in actie komen om grondrechten te waarborgen. Dit was het geval bij de persoon die als gevolg van medewerking aan een opsporingsonderzoek moest vrezen voor ernstige represailles (rapport 2009/285). Ten slotte verdient vermelding het uitlezen van gegevens op een mobiele telefoon door de Vreemdelingendienst, hetgeen in dit geval neerkwam op een niet-behoorlijke inmenging in de privacy (rapport 2009/165).

### **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 Naturalisa-

tiedienst (IND), de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK).

In tabel 2 staan 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 beroepsschriften en de omvang van de klachten die de overheidsinstantie zelf ontving.

**Tabel 2 Relevante kengetallen voor verschillende overheidsinstanties**

	Belastingdienst <sup>4)</sup>	UWV	IND <sup>5)</sup>	IB-groep	CAK
Primaire beslissingen	62.233.000	1.080.169	266.800	4.866.475	3.769.370
Ontvangen bezwaarschriften <sup>1)</sup>	365.726	82.598	18.500	36.159	4.129
	0,6%	7,6%	6,9%	0,7%	0,1%
Ontvangen beroepschriften <sup>2)</sup>	5.269	12.646	18.200	1.414	627
	1,4%	15,3%		3,9%	15,2%
Ontvangen interne klachten <sup>1)</sup>	13.852	11.019	2.972	1.227	1.383
	0,02%	1,0%	1,1%	0,03%	0,04%
Bij Nationale ombudsman ontvangen klachten in 2009 <sup>3)</sup>	2.066	954	213	236	841
	14,9%	8,7%	7,2%	19%	61%
Door Nationale ombudsman behandelde klachten in 2009	2.144	937	237	241	852
Wijze van behandeling					
a. oplossing door interventies	969	276	89	38	745
b. onderzoek met rapport	21	25	4	1	0
c. tussentijds beëindigd/opgelost	50	20	10	2	1
d. doorverwijzing/informatie	1.104	616	134	200	106

<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>Het aantal in 2009 ontvangen bezwaarschriften is aanzienlijk lager dan het cijfer over 2008 (te weten 929.326), omdat verzoeken en mutaties in 2009 niet meer zijn meegeteld bij de bezwaarschriften.

<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 variëren van goed/redelijk/kan beter/kan veel beter. Ook kan gekozen worden voor niet van toepassing (n.v.t.)/gegevens niet bekend bij de Nationale ombudsman.

**Tabel 3 Beoordelingsschema functioneren overheidsinstanties**

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

Toelichting oo = goed o = redelijk ● = kan beter ●● = kan veel beter ▲ = vooruitgang ten opzichte van het vorig verslagjaar  
 □ = niet van toepassing of gegevens niet bekend bij de Nationale ombudsman

## HOOFDSTUK 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 dan wordt zichtbaar hoe verschillend de overheid en de burger functioneren.

De burger zit ergens mee – krijgt geen antwoord, krijgt geen toeslag of uitkering, moet een formulier invullen, moet iets betalen – en zoekt dan contact met de overheid. Veel burgers hebben daar 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. Bij 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 versus onderdeel van 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**

Het CBR vereist voor de verlenging van het rijbewijs van iemand boven de 70 jaar een verklaring van geschiktheid met een Geneeskundige verklaring. De beoordeling daarvan vraagt tijd en in 2006 duurde het voor 5% van de aanvragers (26 000) langer dan 90 dagen, waardoor zij hun rijbewijs niet tijdig verlengd kregen. De Nationale ombudsman heeft aanbevolen om de informatie aan te passen zodat oudere mensen weten dat het langer dan drie maanden kan duren voordat hun rijbewijs verlengd wordt. Bovendien is aanbevolen om een maximale termijn van vier maanden voor de beslissing vast te stellen. Rapport 2009/019

Verzoeker kreeg via een koppeling van gegevens van de RDW en het CJIB een bekeuring wegens het niet APK laten keuren van een auto die hij bijna tien jaar geleden na een ongeval heeft laten slopen. De RDW gaat ervan uit dat de auto daadwerkelijk gesloopt is. Het is niet redelijk om bijna tien jaar later vanwege het ontbreken van een APK-keuring gegevens ter beboeting door te sturen naar het CJIB. Rapport 2009/011

Verzoekster ondervindt hinder van verkeer dat gebruikmaakt van een ontsluitingsweg achter haar woning. De gemeente stelt dat er geen verkeershinder is, maar doet dat op basis van een meting wanneer het verkeer zich aan de maximumsnelheid houdt. Meestal rijdt het verkeer aanzienlijk sneller, maar de politie stelt geen prioriteit bij handhaving van de verkeerssnelheid ter plaatse. Het is in strijd met het beginsel van goede samenwerking dat gemeente en politie hun aanpak van de geluidshinder niet coördineren. Rapport 2009/202

Een meisje uit groep 7 heeft een visuele handicap. In het voortgezet onderwijs zal ze gebruik gaan maken van een door het UWV als voorziening verstrekte laptop. Hiervoor moet ze eerst naar een cursus om deze computer te leren gebruiken, maar die cursus wordt niet door het UWV verzorgd en ook de reis van en naar het gespecialiseerde opleidingsinstituut vergoedt het UWV niet. Er zijn allemaal afzonderlijke (AWBZ-) instanties bevoegd en dat is te ingewikkeld. Het UWV is bereid om eenmalig een oplossing te bieden nu de wetgeving zo in de weg zit. Wel heeft het UWV de kwestie aangekaart bij het ministerie dat de probleempunten aan het inventariseren is.

Van verzoekster is een been geamputeerd en zij heeft nog steeds pijn aan de stomp en vervolgooperaties volgen. Ze heeft twee jaar een ZW-uitkering ontvangen, maar krijgt geen WIA-uitkering, omdat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt is. Ze vraagt om een herbeoordeling WIA, maar ontvangt geen reactie. Wel verwijst het UWV haar naar haar gemeente, die haar weer terugverwijst naar het UWV. Een interventie leidt ertoe dat het UWV alsnog besluit dat zij 100% arbeidsongeschikt is.

Een werkgever die mensen met een Wsw-indicatie in dienst heeft, meende op grond van een deskundigenoordeel van het UWV dat zijn werknemer ander passend werk kon verrichten en handelde daarnaar. Maar het aangeboden werk bleek toch niet passend. Omdat de rapportage van de verzekeringsarts echter niet bij de bedrijfsarts terecht was gekomen was niet duidelijk dat betrokkene helemaal niet kon werken.

De afwikkeling van buitenlandse betalingen besteden UWV en SVB aan, met als gevolg verschil in de hoogte van de transactiekosten die verschillende bankinstellingen ten laste van uitkeringsgerechtigden in rekening brengen. Onderzoek op eigen initiatief leidde ertoe dat SVB en UWV voortaan gaan samenwerken en dat langs die weg de transactiekosten voor betalingen in het buitenland geharmoniseerd kunnen worden.

Verzoeker constateerde dat hij met zijn uitkeringen van het UWV toch nog onder het bijstandsniveau bleef. De reden was dat zijn niet-werkende partner had nagelaten om de algemene heffingskorting bij de Belastingdienst aan te vragen. Aanbevolen werd om de informatievoorziening te verbeteren, het UWV volgde deze aanbeveling op. Samen met de Belastingdienst gaat het UWV uitzoeken hoe de informatie over de verschillende regelingen verbeterd kan worden. Rapport 2009/105

Verzoeker is in 2005 in een ingewikkelde situatie met een heffingskorting, uitbetaald aan zijn vrouw, onder het bestaansminimum terechtgekomen. Na een interventie is de Belastingdienst bereid om een terugvordering over 2005 van € 864 te laten vervallen om dit te compenseren. De gemeente verleent over een voorgaand jaar namelijk geen bijstand.

Verzoeker had de stakingswinst van zijn bedrijf omgezet in een nabestaandenpensioen ten behoeve van zijn vrouw. Door onvoorziene omstandigheden kon hij niet meer in zijn onderhoud voorzien. De Belastingdienst stemt niet in met omzetting van het nabestaandenpensioen in een ouderdompensioen. Na een interventie is de Belastingdienst, gelet op de bijzondere omstandigheden, bereid om uit coulance die omzetting in een ouderdompensioen zonder fiscale gevolgen te aanvaarden.

Naar aanleiding van een rapport van de FIOD-ECD kreeg verzoeker een boete opgelegd van € 65 000. Inmiddels heeft betrokkene – 74 jaar en nog steeds werkzaam om op die manier zijn boete te kunnen betalen – € 40 000 betaald. De totale boete lijkt echter te hoog vastgesteld omdat het rapport van de FIOD-ECD niet juist is. Na een interventie volgt een reactie van de Belastingdienst. Na overleg met de accountant is het bedrag van de belastingaanslag bijgesteld. Ook is contact gelegd met het Openbaar Ministerie om te kijken of ook de boete kan worden bijgesteld.

## **2.2 Kwetsbaar versus onkwetsbaar, onaantastbaar**

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

### **Enkele voorbeelden**

Een half jaar na haar geboorte overleed Ashana aan een bacteriële hersenvliesontsteking. De familie van Ashana was ontevreden over de huisartsenzorg en diende een klacht in bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De IGZ heeft onvoldoende onpartijdig onderzoek ingesteld en heeft ten opzichte van verzoeker een onvoldoende duidelijke rol gekozen: onderzoek naar aanleiding van de melding óf het dienen van de belangen van de huisartsen in de regio. Rapport 2009/027



Een beëindigde relatie leidde tot een aangifte wegens mishandeling. De politieagente die de aangifte onderzocht stelde zich partijdig op door alleen het bewijsmateriaal ten gunste van de vrouw in aanmerking te nemen. De rechtbank kwam tot een uitspraak. De Nationale ombudsman kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de politieagente bij het verrichten van haar werkzaamheden teveel op de stoel van de rechter is gaan zitten door bewijsmateriaal in te grote mate zelf te beoordelen op relevantie en objectiviteit, waarbij zij bovendien een aantal verkeerde keuzes heeft gemaakt. Haar taak was om naar aanleiding van de aangifte van de ex-vriendin relevant bewijs daaromtrent te verzamelen, waarbij zij oog had moeten hebben voor zowel ontlastend als belastend bewijs. Rapport 2009/038

Een man nam naakt een modderbad in een plaatselijke plas en werd geverbaliseerd wegens schennis van de openbare eerbaarheid. Hij had geen legitimatie bij zich en hem werd naar het mobiele nummer van zijn vrouw gevraagd, die vervolgens gebeld is. Toen de vrouw niet opnam is de agent met verzoeker naar zijn huis gereden voor het legitimatiebewijs. Het bellen van de vrouw was in strijd met de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Rapport 2009/057

Verzoekster was als verdachte van een schietpartij aangehouden en ingesloten. Toen zij op de wc in haar politiecel zat ging de deur open. De rechercheur zag dat ze op de wc zat en sloot de deur. Later haalde hij haar op voor verhoor en nam zelf ook deel aan het verhoor. Ze werd uiteindelijk niet vervolgd. Verzoekster klaagde dat zij zich door het wc-incident geïntimideerd had gevoeld. In deze ongemakkelijke situatie was het geen correcte bejegening dat deze rechercheur na het incident deelnam aan het verhoor van verzoekster. Rapport 2009/061

Bij sluiting van een uitgaansgelegenheid sommeert de politie een grote groep mensen weg te gaan. Verzoeker pakt zijn fiets en begeeft zich met de hele groep in de door de politie gewenste richting. Hij wordt gebeten door een politiehond. De politie stelt dat verzoeker «de fiets dwars zette». Zelfs als dat zo was, dan nog rechtvaardigde dat niet het zware middel van inzetten van een politiehond. De onaantastbaarheid van het menselijk lichaam was geschonden. De minister van Binnenlandse Zaken is gevraagd om in de ambtsinstructie vast te leggen wanneer politiehonden ingezet kunnen worden. Rapport 2009/076

Verzoekers klagen erover dat in het kader van het project *Veilig winkelen* door de politie posters van veelplegers zijn verstrekt aan winkeliers, waarop verzoekers staan afgebeeld met foto, naam en overige persoonsgegevens. Ook placemats en verjaardagskalenders met deze afbeeldingen circuleren. Ook wordt de «veelpleger van de week» aangewezen. Op zich mag de politie veelplegers signaleren. Het met foto en naam plaatsen op een verjaardagskalender, een placemat of de aanwijzing van iemand onder de titel «veelpleger van de week» is niet correct. Rapport 2009/124

Verzoeker klaagt erover dat de politie op grond van artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 tijdens een Afrikaans feest een controle heeft uitgevoerd bij alle aanwezigen in café Het Vervolg in Amsterdam. Het ingezette middel is onevenredig. Het gebruikmaken van de bevoegdheden uit de Vreemdelingenwet jegens de grote groep aanwezigen in het café die niet behoorden tot de mogelijke illegale vreemdelingen houdt een schending in van het verbod van misbruik van bevoegdheid en is stigmatiserend voor de Nigeriaanse bevolkingsgroep in Nederland. Er is in strijd met het discriminatieverbod onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Rapport 2009/170

Verzoekster deed meerdere malen via 112 melding van verdachte personen rondom haar woning. Kort daarna trad de politie haar woning binnen omdat ze haar ervan verdachten een hennepplantage te hebben, wat niet zo was. De politie had echter onvoldoende onderzoek gedaan om tot een verdenking te komen. De politie had ook haar woning niet zo mogen binnentreden en heeft haar huisrecht geschonden. Het was ook niet redelijk van de politie om haar bescheiden verzoek om schadevergoeding af te wijzen. Rapport 2009/179

Verzoeker zag zijn afbeelding op een website van door de politie gezochte overvallers, [www.overvallersgezocht.nl](http://www.overvallersgezocht.nl). Hij is in het najaar 2008 door politie en Openbaar Ministerie als verdachte van de voorbereiding van een overval herkenbaar in beeld gebracht op die website. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist dat aan dergelijke opsporingsberichtgeving via internet de eis moet worden gesteld dat er geen redelijke twijfel over kan bestaan dát een strafbaar feit is gepleegd, dat de afgebeelde persoon daarbij op strafbare wijze betrokken is geweest en dat het een ernstig misdrijf betreft. Aan die eisen is niet voldaan. De minister van Justitie is in overweging gegeven om zich in te zetten om (in overleg met verzoeker) nadelige gevolgen ongedaan te maken. Rapport 2009/190

Verzoekster werd gedurende tweeënhalf uur door twee sociaal rechercheurs verhoord, omdat zij werd verdacht van bijstandsfraude. Zij had haar baby bij zich die ze tijdens het verhoor moest voeden. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer brengt mee dat het verhoor had moeten worden geschorst gedurende het voeden. Rapport 2009/232

Verzoekster werd verdacht van bijstandsfraude en in het kader van het onderzoek maakte de politie foto's in haar huis. De sociaal rechercheurs speelden die foto's door naar de woningbouwvereniging waarvan zij haar woning huurde. Door aan de woningbouwvereniging informatie te verstrekken die in het kader van de opsporing dan wel het toezicht waren verkregen, hebben de sociaal rechercheurs misbruik gemaakt van hun bevoegdheid. Rapport 2009/068

Een meisje van zes was door haar Nederlandse moeder vanuit Italië naar Nederland ontvoerd en moest op bevel van de rechter teruggebracht worden naar haar Italiaanse vader. Dit terugvoeren gebeurde op een bruuske manier: zij kon geen afscheid nemen van haar moeder en zij kon haar eigen spulletjes en kleding niet meenemen. De dochter is als een object opgepakt en overgebracht. Oorzaak was ondeskundigheid bij het Openbaar Ministerie waardoor de waarborgen in het Haags Kinderontvoeringsverdrag en het Protocol internationale kinderonvoering niet gerespecteerd werden. Rapport 2009/281

Een vrouw uit Ghana werd na het overlijden van haar moeder door een man meegenomen naar Nederland en gedwongen tot prostitutie, wat zij weigerde. Zij heeft tot drie keer toe getracht om aangifte te doen van mensenhandel bij de politie. In strijd met de Vreemdelingencirculaire is nagelaten de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek te informeren, zodat haar wettelijke bedenktijd niet geëffectueerd kon worden. Haar recht op een eerlijk proces is daarmee geschonden. Rapport 2009/277

Verzoeker werd door de politie aangemerkt als verdachte van een drugsdelict. In de kapperszaak waar hij zich bevond werd hij aangehouden, geboeid en afgevoerd naar het politiebureau. Er vond ter plaatse geen identificatie plaats en dat was niet professioneel. Bij identificatie zou zijn gebleken dat verzoeker niet de gezochte verdachte was. Rapport 2009/279

Verzoekster voelde zich geïntimideerd door de houding van de verzekeringsarts van het UWV tijdens een keuring. Het UWV stelde dat de visies van de vrouw en de verzekeringsarts uiteenliepen en onthield zich daarom van een oordeel over de klacht. De Nationale ombudsman is echter van oordeel dat het beginsel van hoor en wederhoor in een zaak als deze meebrengt dat het UWV hetzij beide partijen nog een extra kans geeft om hun visie te geven dan wel een hoorzitting met beiden belegt. Rapport 2009/208

Verzoekster klaagde er bij de politie over dat zij anderhalf uur geboeid in een politievoertuig had gezeten en de nacht had moeten doorbrengen in een ophoudruimte zonder matras. De korpsbeheerder verklaarde haar klachten gegrond en bood verzoekster verontschuldiging aan. Verzoekster had echter de indruk dat dit verder geen consequenties had. Door een interventie van de Nationale ombudsman werd duidelijk dat de korpsbeheerder wel degelijk consequenties had verbonden aan de gegrondverklaring. De klacht van verzoekster is besproken met de betrokken politieambtenaren. Ook is een protocol over nachtelijk verblijf in een politiecel aangepast en is daarover gecommuniceerd in het korpsblad van de politie.

Verzoekster kreeg een rekening van het Kadaster die niet voor haar bestemd was. Zij belt en schrijft, maar krijgt geen reactie. Twee jaar later ontvangt zij een dagvaarding, vlak voordat zij naar het ziekenhuis moet. Een interventie leidde ertoe dat het Kadaster de incasso opschort en gaat uitzoeken hoe het met de rekening zit. Verzoekster is uiteindelijk tevreden met hoe het Kadaster met de klacht is omgegaan.

### **2.3 Juridisch afhankelijk versus 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 politietaak: 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**

Verzoeker had zijn auto in 2002 laten slopen. In 2006 kreeg hij een boete opgelegd wegens het ontbreken van een APK en een aansprakelijkheidsverzekering. Deze boete werd opgelegd, twee dagen na indiening van het verzoek om beëindiging van de kentekenregistratie. Verzoeker klaagt hierover bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman vindt het niet redelijk om een boete op te leggen nu de RDW al op de hoogte was van het ingediende verzoek én het aan de RDW zelf te wijten was dat beëindiging niet met terugwerkend kracht mogelijk is. Rapport 2009/001

Verzoekers auto met Duits kenteken was gestolen in Emmerich en hij deed aangifte bij de politie in Nederland en Duitsland. Kort na de diefstal vond de Nederlandse politie de gestolen auto in Zeewolde. Daarvan werd de eigenaar niet op de hoogte gesteld. Hij vond zijn auto een jaar later zelf terug bij een sloopbedrijf. Verzoeker had geïnformeerd moeten worden over de vondst van zijn auto. De politie heeft tijdens het onderzoek uit coulance een deel van zijn schade vergoed. Rapport 2009/009

Verzoekers broer heeft suïcide gepleegd. Zijn broer zou naar een instelling voor geestelijke gezondheidszorg zijn verwezen wegens psychische klachten. Verzoeker deed aangifte wegens dood door schuld van de instelling dan wel de verantwoordelijke sociaalpsychiatrisch verpleegkundige. In dat kader deed de Inspectie voor de Gezondheidszorg onderzoek naar de kwaliteit van de geleverde zorg, maar negeerde verzoekers argumenten. Ook negeerde de IGZ dat er niet tweewekelijks contact was geweest met de broer. De IGZ is tekortgeschoten in zijn inspectietaak. Rapport 2009/017

De eigenaar van een woning in Tiel vroeg de gemeente om een stuk gemeentegrond dat grensde aan zijn huis aan hem te verkopen. De gemeente weigerde dat zonder voldoende duidelijk te maken waarom verkoop geweigerd werd. Tijdens het onderzoek door de ombudsman werd pas duidelijk wat de betekenis was van het – overigens niet bekendgemaakte – «uitgiftebeleid». Rapport 2009/024

In verband met een dreigende executoriale verkoop door de Belastingdienst stuurde een belastingadviseur namens zijn cliënte ter bevestiging van mondelinge afspraken een faxbericht naar de Belastingdienst over een voor de volgende dag geplande verkoop. Deze fax werd beantwoord met het bericht dat die fax als elektronisch bericht niet in behandeling werd genomen op grond van artikel 2:13 en 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op het spoedeisende karakter had zo niet gereageerd mogen worden. Rapport 2009/005

SenterNovem behandelt aanvragen voor subsidie op zonnepanelen. Bij de ontvangst van verzoekers aanvraag deelde SenterNovem mee uiterlijk binnen dertien weken te zullen beslissen, maar deed dat niet. Toen verzoeker informeerde naar de beslissing werd hem meegedeeld dat de termijn met nog eens dertien weken was verlengd. Een harde termijn noemen is mooi, maar dan moet je er ook aan houden. Rapport 2009/032

Verzoekster, een Nederlandse, die in Hull (GB) woont wilde voor een cruise haar paspoort verlengen. Vanwege de bijzondere voorschriften voor het formaat van vereiste pasfoto kostte het moeite om via een Britse fotograaf de goede pasfoto te krijgen. Zij heeft uiteindelijk tot vijf keer nieuwe pasfoto's ingestuurd, die tot twee keer zoekraakten. Toen haar paspoort gereed was, was de cruise al voorbij. De minister kreeg de aanbeveling om de gemiste reis te vergoeden. Rapport 2009/036

Verzoekster klaagde erover dat de procedure voor de vervulling van de vacature van Algemeen Rijksarchivaris niet eerlijk was verlopen. Tijdens de procedure bleek de meest geschikte kandidaat niet over het vereiste diploma te beschikken. Daarom is dit wettelijk vereiste bij de selectie afgezwakt zonder dat het ministerie daarover voldoende transparant was. De schijn van partijdigheid is hiermee gewekt. Rapport 2009/037

Verzoeker genoot als zelfstandige uitkeringen van de gemeente Velzen. De sector bestuursrecht van de rechtbank adviseerde partijen om een bestaand geschil over die uitkeringen via mediation op te lossen. De

gemeente Velzen weigerde dit en de Nationale ombudsman oordeelde hierover als niet redelijk omdat bij een geschil als hier aan de orde niet alleen juridische vragen kunnen spelen. De gemeente Velzen weigerde alsnog mediation. Rapport 2009/004

Verzoekster, een onderneming, had een complex geschil met de Belastingdienst. Er werd overlegd en een vaststellingsovereenkomst werd opgemaakt. De Belastingdienst legde deze overeenkomst uiteindelijk dwingend voor ter tekening: «take it or leave it». Die opstelling was niet redelijk. Rapport 2009/034

Achttien verzoekers, allen wonende in het buitenland, hebben te maken met de slechte uitvoering van de Zorgverzekeringswet door het CVZ, zodat bij hen onduidelijkheid bestaat over heffing en inning van de bedragen. Uit het onderzoek blijkt dat ICT-problemen de belangrijkste oorzaak zijn. Bij de wetgeving is onvoldoende rekening gehouden met de te verwachten uitvoeringsproblemen. In vervolg op het rapport *Zorgen in het buitenland* (2006/300) slaagt het CVZ er niet in om op voortvarende manier rechtszekerheid te scheppen. Over 2006, 2007 en 2008 heeft het CVZ teveel ingehouden en nog niets terugbetaald. Toch zal het CVZ ook over 2009 opnieuw beginnen met de inhoudingen. In sommige gevallen gaat het om meer dan € 5 000. Rapport 2009/050

Verzoekster wilde het diploma «Vakbekwaamheid beroepsgoederenvervoer over de weg internationaal» verkrijgen. Zij legde tot tweemaal toe examens af bij de Stichting Examenbureau Beroepsvervoer (SEB), maar zakte. Om te leren welke fouten ze maakte wilde zij haar examen inzien. SEB liet weten dat zij daarvoor bezwaar moest aantekenen en € 40 betalen. Dat is in strijd met het beginsel van fair play. Aanbevolen werd om inzage en het indienen van een klacht kosteloos te maken. Rapport 2009/066

Verzoekster, een vennootschap, klaagde er terecht over dat de Belastingdienst bij herhaling vragen heeft gesteld die reeds waren beantwoord; bij herhaling werd gevraagd naar stukken die niet bestaan dan wel waarover zij redelijkerwijs niet kan beschikken, steeds zonder acht te slaan op eerder gegeven antwoorden; ongemotiveerd namens haar gedane verzoeken, gericht op het scheppen van duidelijkheid richting de Belastingdienst heeft afgewezen en heeft nagelaten om een slotgesprek met haar aan te gaan; onzorgvuldig en selectief heeft gerapporteerd. Rapport 2009/100

Verzoeker was naar Spanje verhuisd en ontvangt desondanks aangiften en andere stukken van de Belastingdienst zonder dat die een redelijk doel dienen. Ook reageerde de Belastingdienst ten onrechte niet op een brief over dit onderwerp. Rapport 2009/104

De gemeente Heerhugowaard verleende vergunningen voor manifestaties systematisch zo laat dat het onmogelijk was om ertegen te protesteren. Dat is in strijd met het beginsel van fair play. Rapport 2009/161

Verzoekster klaagt erover dat de gemeente Lingewaard, ondanks meerdere rechterlijke uitspraken, geen of onvoldoende actie heeft ondernomen tegen het naast haar woning gelegen bedrijf. Dit bedrijf was met medewerking van de gemeente in strijd met het geldende bestemmingsplan ter plaatse gevestigd. Verzoekster ondervond echter veel overlast en schade van dit bedrijf. De opstelling van de gemeente is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Rapport 2009/160

Bureau Jeugdzorg plaatste twee kinderen van verzoekers die onder toezicht waren gesteld op een «time-outproject» in Frankrijk omdat de kinderen wegliepen uit de zorginstelling en terugkeerden naar hun ouders. Voor deze plaatsing in Frankrijk ontbrak de toestemming van de ouders en van de rechter. De plaatsing in het buitenland was in strijd met het beginsel van fair play. Rapport 2009/233

Vanwege haar lichamelijke beperkingen vraagt een vrouw een Wsw-indicatie bij UWV Werkbedrijf. Haar aanvraag van september leidde uiteindelijk tot een indicatie in maart van het volgende jaar. Die zes maanden is langer dan de wettelijke termijn van zestien weken. UWV stelde dat de volledige aanvraag pas in november was ontvangen. De wachttijd voor het aanmeldgesprek van acht weken, die voorafging aan de aanvraag vormde een inbreuk op de voortvarendheid. Rapport 2009/255

Verzoeker, advocaat, had het speciale telefoonnummer gebeld voor spoedoverleg met de officier van justitie, maar werd ten onrechte doorverbonden met het regionale servicecentrum (RSC). Het gesprek escaleerde vrij snel, omdat de advocaat door het onjuist doorverbinden niet het gewenste contact kon krijgen. De medewerkster van het RSC begreep niet wat er mis was en verbrak de verbinding. Zij had echter moeten doorvragen om het misverstand bloot te leggen. Daarom schortte het aan correcte bejegening. Rapport 2009/253

Verzoekster deed aangifte van valsheid in geschrifte bij het politiekorps Brabant-Noord, dat de aangifte doorzond naar het politiekorps Utrecht. Ondanks toezeggingen nam het politiekorps Utrecht de behandeling van de aangifte niet ter hand. Uiteindelijk berichtte het dat de zaak geen prioriteit had. Rapport 2009/265

Verzoeker verzorgde als belastingadviseur de belastingaangifte voor een inmiddels overleden cliënt en stuurde een overlijdensbiljet in, het zogenoemde F-biljet. De Belastingdienst stuurt echter een aanmaning voor het doen van aangifte. De Belastingdienst neemt vervolgens geen genoegen met toezending van de kopie van de aangifte. Verzoeker stelt dat zo de erfgenamen op kosten worden gejaagd. Onder deze omstandigheden is het niet redelijk om geen genoegen te nemen met de kopie. Rapport 2009/267

Twee agenten maakten bij een bedrijfsinbraak een verkeerde inschatting en lieten op die manier de inbreker ongestoord zijn werk doen, zonder hem op heterdaad als verdachte aan te houden. De aangifte van diefstal die volgde leidde niet tot vervolging omdat er onvoldoende politiemensen beschikbaar zijn omdat er ernstiger zaken onderzocht worden. Rapport 2009/270

De gemeente Aa en Hunze verleent zichzelf een vergunning om zestien eiken en twee esdoorns te kappen voor de bouw van onder andere een school. Tijdens de bezwaartermijn laat B&W de bomen al kappen zodat de buurtbewoners geen bezwaar in konden dienen: B&W hadden de bezwaartermijn «ingetrokken». Het is in strijd met het beginsel van fair play om burgers zo van hun rechten te beroven. De wethouder verklaarde dat vanwege de subsidie en het tijdstip van gereedkomen van de bouw van de school niet anders kon worden gehandeld. Rapport 2009/274

Verzoeker, een ingenieursbureau, tekende in op een aanbesteding van de gemeente Ronde Venen voor het bouwrijp maken van grond. Uiteindelijk besloot de gemeente om geen van de voor de aanbesteding uitgenodigde bedrijven de opdracht te gunnen, omdat de plannen anders werden ingevuld. Dat was in strijd met de rechtszekerheid. Rapport 2009/276

Verzoeker werd als freelancer voor de berekening van zijn WIA-uitkering door het UWV bij herhaling gevraagd om zijn «loonstroken» te overleggen. De aard van zijn werk bracht echter mee dat dit niet kon. Zijn klacht werd ongegrond verklaard omdat hij geen loonstroken ingestuurd had. Een interventie leidde ertoe dat het UWV inzag een fout te hebben gemaakt en bood zijn excuses daarvoor aan.

Verzoekster vroeg het UWV of zij zich met behoud van haar uitkering in het buitenland mocht vestigen. Zij ontving hierover een brief met daaronder een bezwaarclausule. Zij maakte kosten om in bezwaar te gaan, maar haar bezwaar was niet ontvankelijk: de brief was geen besluit. Verzoekster vraagt om vergoeding van onnodig gemaakte kosten. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman was het UWV bereid haar kosten te vergoeden.

Verzoekster, die in Spanje woont, krijgt van het CVZ te horen dat zij ook voor haar inwonende dochter de nominale premie ziektekosten ingehouden krijgt op haar pensioen. Het CVZ wil niet aanvaarden dat de dochter niet meer bij haar woont. Via een interventie komt een uittreksel uit de GBA bij het CVZ terecht waaruit blijkt dat de dochter in Wageningen woont. Er komt een gecorrigeerde jaarafrekening.

Verzoekster klaagde erover dat de gemeente Zaltbommel haar circa tien jaar «aan het lijntje had gehouden» over de aansprakelijkheid van de gemeente voor de schade aan haar woning door verkeersbelasting. De gemeente had haar schadeclaim uiteindelijk afgewezen wegens gebrek aan causaal verband tussen de schade en verkeersbelasting. Een interventie leverde op dat de gemeente uit coulance de door verzoekster voorgestelde € 1 000 betaalde, omdat verzoekster lang heeft gewacht op uitsluitel over de schade.

Een zorginstelling wacht op de afgifte van een vergunning van het Ministerie van VWS, die er per januari 2008 had moeten zijn. Ook na rappel in februari 2009 volgt geen reactie. Interventie in april 2009 leidt ertoe dat VWS alsnog een besluit neemt op de bouw aanvraag.

Eind 2006 diende verzoeker een bezwaarschrift in bij de Belastingdienst. April 2008 leidde een interventie tot een verminderingsbeschikking van ruim € 80 000 waarmee de gehele aanslag waartegen bezwaar was ingediend was komen te vervallen. Er was echter nog steeds geen motivering. De Belastingdienst is gewezen op de wettelijke plicht om een gemotiveerde beslissing op bezwaar te nemen. Uiteindelijk is in mei 2009 die motivering gekomen.

## **2.4 Financieel afhankelijk versus budgetten en begrotingen**

De burger is in veel opzichten, en 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**

Luchtverkeerleiding Nederland (LVNL) deelde verzoekster, een parachuteclub, eind maart mee dat vanwege de toename van luchtverkeer op Schiphol er per april geen sprongen meer boven de 6000 voet (1900 meter) gemaakt mochten worden. LVNL heeft geen redelijke belangenafweging gemaakt, door dit op zo korte termijn mee te delen. Aanbevolen is om met de parachuteclub te overleggen over een bijdrage in de

oplossing van de financiële problemen die voortvloeiden uit deze plotselinge beleidswijziging. Rapport 2009/047

In een ingewikkelde uitkeringssituatie ontvangt verzoekster een verzoek om een netto terugbetaling waaraan zij prompt voldoet. Vervolgens handelt het UWV alsof het bruto bedrag (dat hoger zou zijn) terugbetaald had moeten worden, waardoor nog een restschuld open blijft staan. Het is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel wanneer het UWV van netto naar bruto terugvorderen overgaat. Rapport 2009/073

Verzoekster verkeerde in financiële problemen en verzocht een schuldregeling bij de Kredietbank Limburg. Deze had vijftien maanden later echter nog geen besluit genomen op de aanvraag. Een veelheid aan bureaucratische vereisten leidde ertoe dat de in de gedragscode van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet gehanteerde – op zich al lange termijn – van acht maanden voor het afhandelen van een aanvraag niet gehaald was. Rapport 2009/159

Als alleenstaande moeder van drie kinderen maakte verzoekster voor haar kinderen gebruik van kinderopvang en had daarvoor recht op kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst startte een fraudeonderzoek naar het gastouderbureau waar zij tot voor kort gebruik van maakte. In het kader van het onderzoek staakte de Belastingdienst de betalingen van kinderopvangtoeslag. Dat was niet evenredig. Rapport 2009/237

Verzoekster kreeg maar geen duidelijkheid over de hoogte van haar uitkering van het UWV. Een interventie leidde ertoe dat een klachtcoördinator van het UWV de zaak bekeek. Hij kwam tot de conclusie dat vanwege fouten van het UWV de helft van een terugvordering kon worden kwijtgescholden. Verzoekster was er erg blij mee dat zij uiteindelijk door het UWV serieus werd genomen.

Verzoekers wonen in België en ontvangen inkomen uit Nederland. Zij zijn in België verplicht verzekerd voor ziektekosten en hoeven daarom niets af te dragen van hun inkomen uit Nederland. Toch houdt het UWV € 3 000 in. Via een interventie betaalt het CVZ deze € 3 000 terug. Na een vervolgenterventie krijgen ze ook op papier dat ze voor 2006 en 2007 geen bijdrage verschuldigd zijn.

Verzoekster die in de schuldsanering had gezeten merkt dat de Belastingdienst een belastingteruggave voor twee derde deel naar de bewindvoerder heeft overgemaakt (ruim € 200), terwijl de schuldsanering al was beëindigd. De Belastingdienst besluit na een interventie om alsnog het bedrag op haar rekening over te maken.

Een studente is voor de vaststelling van haar aanvullende beurs afhankelijk van inkomensgegevens van haar vader met wie zij geen contact heeft. Directe navraag bij de Belastingdienst levert niets op. De IB-Groep aanvaardt haar reden voor het buiten beschouwing laten van deze gegevens niet. Een interventie leidt ertoe dat alsnog bij de Belastingdienst cijfers over het inkomen van de vader loskomen. De studente krijgt een nabetaling van € 3 000.

## **2.5 Gebrek aan deskundigheid versus deskundig**

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



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

Verzoekster informeerde tijdens een open dag van de gemeente naar de mogelijkheid om een bouwvergunning voor een dakkapel te verkrijgen. Dat bleek positief te zijn en zij maakte kosten om een vergunning aan te vragen. Er bleek echter een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding en dat leidde ertoe dat de vergunning niet verleend kon worden en de kosten voor niets gemaakt waren. Rapport 2009/053

Verzoekster wilde een kind uit Afghanistan adopteren en was daarvoor afhankelijk van procedures onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie. Het verkrijgen van de beginseltoestemming duurde te lang en ook werd pas laat meegedeeld dat adoptie in Afghanistan juridisch niet mogelijk was. Door schending van het vereiste van voortvarendheid en actieve en adequate informatieverstrekking was adoptie niet meer mogelijk omdat verzoekster inmiddels de maximumleeftijd van 46 jaar overschreden had. Rapport 2009/059

Tijdens carnaval liep een woordenwisseling tussen de politie en een carnavalsvierder die hen voor een praatje aansprak uit de hand. De politie wilde geen «praatje» en gebruikte woorden als «wegwezen jij», waarop verzoeker enkele malen «zeikerd» zei. De politie paste lik-op-stukbeleid toe: betrokkene werd geboeid waarbij hij op de grond viel en schaafwonden opliep. Vooroverliggend op de achterbank van de politieauto werd hij afgevoerd. Er was echter geen reden om hem te boeien en de behandeling was te ruw. Er is daarmee gehandeld in strijd met het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Vervolgens was de informatie over de gevolgen van het aanvaarden van het transactievoorstel onvoldoende en daarom in strijd met het beginsel van fair play. Rapport 2009/064

Verzoeker, Nederlander van Egyptische afkomst, reisde met vrouw en kinderen naar Egypte om een opleiding tot imam te volgen. Volgens verzoeker heeft de AIVD voor zijn vertrek contact met hem gehad. Enkele maanden later tijdens zijn verblijf in Egypte is verzoeker aangehouden door de Egyptische autoriteiten en overgebracht naar het detentiecentrum van de Egyptische geheime dienst. Tijdens zijn gevangenschap die uiteindelijk 22 dagen duurde, is verzoeker onmenselijk behandeld en gemarteld. De Nationale ombudsman heeft de zaak onderzocht maar is tot geheimhouding verplicht. Niet aannemelijk is geworden dat de AIVD vooraf op de hoogte was van mogelijke aanhouding van verzoeker door de Egyptische autoriteiten. Ook is niet aannemelijk geworden dat de AIVD informatie over verzoeker heeft verstrekt aan de Egyptische autoriteiten. Rapport 2009/129

Een 63-jarige man zoekt een baan in de offshore. Hij vindt een baan als kraanmachinist, maar moet zich direct laten inschepen. Hij krijgt een boete van € 190 van het UWV omdat hij het UWV niet binnen zeven dagen informeerde over de nieuwe baan. Betrokkene is geïnformeerd over de wijze waarop hij een bezwaarprocedure kan starten.

Verzoeker die zelf in de schuldsanering zit krijgt anderhalf jaar na het overlijden van zijn moeder een aanmaning vanwege de inhouding AWBZ voor zijn moeder. Hij heeft hiervan nooit eerder gehoord en is verbaasd dat dit na anderhalf jaar naar boven komt en niet kon worden meegenomen in de schuldsanering; hij heeft nu weer een flinke schuld. Interventie leidt tot verval van de vordering.

Verzoekster, niet ingezetene en woonachtig in Londen, wordt ermee geconfronteerd dat de Belastingdienst geen BSN-nummers verstrekt als dit niet fiscaal of sociaal noodzakelijk is. Voor het openen van een bankrekening in Nederland schept dat een probleem. Na een interventie laat de Belastingdienst weten dat niet-ingezetenen geen BSN-nummer nodig hebben om een bankrekening te kunnen openen. Deze informatie van de Belastingdienst kan gebruikt worden om de bank te overtuigen dat een BSN-nummer niet nodig is.

De minister van Justitie had de klachten van verzoeker, leidinggevende van een beveiligingsbedrijf, gegrond verklaard. Een verzoek om vergoeding van door verzoeker gemaakte kosten voor juridische bijstand in de klachtbehandeling werd door de minister afgewezen. De Nationale ombudsman acht het een vereiste van adequate klachtbehandeling dat naar aanleiding van een gegrond verklaarde klacht passende maatregelen worden geboden. Gezien de aard van de zaak en de belangen voor verzoeker, achtte de minister het begrijpelijk dat verzoeker zijn belangen tijdens de klachtbehandeling heeft laten behartigen door een advocaat. De minister kende verzoeker om die reden alsnog een tegemoetkoming in de gemaakte kosten toe en de minister paste de gewraakte passage in de brief aan, zoals de Nationale ombudsman de minister in overweging had gegeven.

## **2.6 Emotionele, persoonlijke betrokkenheid vanuit gevoel van rechtvaardigheid versus 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**

De vrouw van een gedetineerde diende een gratieverzoek in. Vanwege het niet goed samenwerken van de verschillende onderdelen van het Ministerie van Justitie (Dienst Justis en CJIB) duurde het van 30 september 2004 tot 4 juli 2007, 33 maanden, voordat op het gratieverzoek beslist werd. Dat is niet voortvarend. Bovendien heeft het OM tijdens de procedure verwarrende en onjuiste informatie gegeven over de juiste datum van invrijheidsstelling. Als mogelijke momenten voor invrijheidsstelling worden genoemd augustus respectievelijk september 2007 en

augustus 2008. Uiteindelijk blijkt het november 2011 te zijn. Justitie past hierop zijn systemen aan. Rapport 2009/007

Verzoeker werd bij aankomst op Schiphol onderworpen aan de zogenoemde 100%-controle. Bij het indienen van zijn klacht over de behandeling door de betrokken medewerkers werd, in strijd met het beginsel van fair play, geweigerd om hun identiteit bekend te maken. Ook werd zijn suggestie genegeerd om in plaats van vernederende vragen te stellen te controleren via het BSN-nummer van de onderzochte. De procedure is aangepast zodat de identiteit van de ambtenaren bij klachten wordt vastgesteld. Rapport 2009/021

Verzoekster was voor haar terugkeer naar Togo afhankelijk van de medewerking van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Justitie. DT&V zou haar moeten presenteren bij het consulaat zodat ze reisdocumenten kon krijgen. De aanvraag werd niet alleen traag bij de Togolese autoriteiten ingediend, ook de planning van de presentatie was traag. Rapport 2009/035

Verzoekster ontving een bekeuring voor te hard rijden. In het beroepschrift tegen deze bekeuring vermeldde zij haar verhuizing naar het buitenland. In een daarop volgende fax corrigeerde verzoekster het eerder in haar brief onjuist vermeldde beschikingsnummer. De Centrale Verwerkings-eenheid van het OM stapelde vervolgens fout op fout en weigerde de eerder onjuist geadresseerde beschikking alsnog toe te sturen. De fax met correctie van het nummer werd opgevat als een beroepschrift en een latere fax met het verzoek om alsnog te beslissen werd opgevat als een beroep op de kantonrechter. Zij kreeg ook de mededeling dat op correspondentie niet meer wordt ingegaan. De CVOM heeft een opleiding voor haar medewerkers opgezet zodat ze nauwkeuriger leren werken en er vindt steekproefsgewijs controle plaats. Rapport 2009/013

Een agrarisch bedrijf vreesde, mede vanwege jarenlange juridische procedures, in de problemen te komen vanwege een illegaal bewoonde woning naast hun bedrijf. De Nationale ombudsman gaf de gemeente de aanbeveling om zekerheid te verschaffen over het voortbestaan van het bedrijf. De gemeente wilde vervolgens het bestemmingsplan wijzigen zodanig dat de illegale bewoning gelegaliseerd werd. De Nationale ombudsman betreurt het zeer dat de gemeente er niet in is geslaagd om door adequaat bestuurlijk handelen een dergelijke twist te voorkomen. Rapport 2009/049

Verzoekster had een klacht ingediend bij de Raad voor de Kinderbescherming. Bij het begin van de zitting van de klachtcommissie adviseerde de voorzitter dat verzoekster er verstandig aan deed om gevolg te geven aan de beslissing van de rechtbank omtrent de omgangsregeling ten aanzien van haar kinderen. Daarmee wekte de voorzitter de indruk dat verzoekster de omgangsregeling niet wilde nakomen. Dit gaf blijk van vooringomenheid. Rapport 2009/058

Een ICT-deskundige kreeg een hartinfarct tijdens een arbeidsconflict met zijn werkgever. De arbeidsdeskundige van het UWV nam zonder verder onderzoek voor waar aan wat de werkgever verklaard had over de re-integratie-inspanningen. Bovendien had de arbeidsdeskundige verzoeker de ruimte moeten laten om telefonisch of in een persoonlijk gesprek relevante informatie te geven. Rapport 2009/056

Verzoeker woont in een appartement op korte afstand van een verkeersbrug over de Beneden-Merwede tussen Papendrecht en Dordrecht. Rijkswaterstaat erkent dat ten onrechte in brieven aan verzoeker de indruk

is gewekt dat bij het onderhoud van de brug geluidsreducerende maatregelen zouden worden genomen, terwijl die niet plaatsvinden. De rechtszekerheid is geschonden. Rapport 2009/112

De moeder van verzoeker verblijft in een verpleeghuis en verzoeker heeft over de wijze van verzorging en medische behandeling van zijn moeder regelmatig klachten. Omdat de problemen meerdere malen voorkwamen en hij onvoldoende gehoor vond bij het verpleeghuis klaagde hij bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De IGZ neemt verzoekers klacht niet serieus, bovendien maakt zij misbruik van haar bevoegdheid door het verpleegtehuis een oordeel toe te zenden over de opstelling van verzoeker en zijn zuster. Rapport 2009/110

Verzoekster diende in mei 2007 bij de Dienst Justis een verzoek in tot wijziging van de geslachtsnaam van haar beide dochters. In december 2007 deelde de Dienst Justis verzoekster mee dat haar verzoek zou worden ingewilligd. Haar ex-echtgenoot maakte bezwaar en verzoekster nam een advocaat in de arm om haar zaak te behartigen. Wat zij niet wist was dat de naamswijziging in maart 2008 al definitief in de GBA verwerkt was. Zij had onnodig een advocaat ingehuurd. De minister van Justitie bleek bereid de extra kosten te vergoeden. Rapport 2009/132

In een korte periode werd verzoeker als bestuurder van zijn auto diverse keren gecontroleerd en ook een aantal keren bekeurd. Omdat verzoeker het niet eens was met deze bekeuringen en hij door de rechter ook in het gelijk gesteld werd, kreeg hij het gevoel dat de politie hem aan het treiteren was. De politie aan de andere kant meende dat verzoeker gedrag vertoonde dat te bestempelen was als «politiepesterij». De Nationale ombudsman is van oordeel dat de politie de grenzen van correcte bejegening overschreden heeft en niet professioneel is opgetreden. Rapport 2009/224

Een echtscheiding werd gevolgd door een ernstig conflict tussen de partners. De ene partner beschuldigde de ander van incest met het zoontje uit het huwelijk. Het OM seponeerde de zaak wegens gebrek aan bewijs. Vervolgens diende de moeder een verzoek om schadevergoeding in bij het fonds geweldmisdrijven. De schadevergoeding werd toegekend en de vader diende terecht een klacht in. Het schadefonds werd via de schadetoekenning partij in het conflict. Beide ouders droegen het gezag en het schadefonds had beide ouders moeten horen in het kader van de behandeling van de zaak. De beslissing tot schadevergoeding was niet redelijk. Rapport 2009/225

Verzoeker heeft de minister van Justitie gevraagd om alle informatie over de dood van zijn vader, M.M. Rost van Tonningen, die kort na de bevrijding de dood vond in de strafgevangenis te Scheveningen. Zijn moeder had die informatie eerder niet gekregen. De minister van Justitie heeft nu deze informatie gegeven, waaronder een onthullend rapport waaruit bleek dat de vader onmenselijk behandeld was. Dit rapport was tot voor kort onvindbaar bij het Ministerie van Justitie. Het was niet redelijk dat de minister van Justitie geen afstand nam van het standpunt van zijn ambtsvoorganger uit 1970. Rapport 2009/235

Verzoeker was verdacht van verkrachting. Zijn zaak werd geseponeerd deels met code 01 en deels met code 02. Code 01 is van toepassing wanneer blijkt dat de verdachte onschuldig is en code 02 bij gebrek aan bewijs. Voor de strafrechtelijke documentatie maakt dit verschil in code veel uit, omdat code 02 verschijnt op het strafblad. De motivering voor toekenning van code 02 is ontoereikend en aanbevolen wordt om de code te wijzigen in 01. Rapport 2009/220

Verzoeker kwam vanwege het stopzetten van zijn uitkering in financiële problemen. Via een spoedinterventie ontving hij alsnog een voorschot. Het UWV bleek de gegevens voor de ZW-uitkering op de afdeling WAO te hebben liggen, maar niets met die gegevens te hebben gedaan. Nadat dit hersteld was, vond de definitieve vaststelling van de ZW-uitkering plaats.

Verzoekster was 80 tot 100% arbeidsongeschikt, maar de WAO-herbeoordeling leidde tot verlies van haar uitkering. De Centrale Raad van Beroep stelde haar in het gelijk en het UWV moest opnieuw beslissen. De arbeidsdeskundige stelde vervolgens 80 tot 100% arbeidsongeschikt vast, maar een week later volgde tijdens een gesprek met deze arbeidsdeskundige het oordeel: minder dan 15%. Dit leidde tot consternatie en een emotionele reactie van de vader van verzoekster, die haar begeleidde. Haar klacht werd afgedaan, zonder dat verzoekster werd gehoord. Een bemiddeling door de Nationale ombudsman leidde tot herstel van de verhoudingen.

Een 82-jarige verzoeker wilde rijexamen afleggen. Na gereden te hebben in Leeuwarden en gezakt te zijn vraagt hij of hij in Groningen examen mag doen. Hij krijgt geen reactie. Interventie leidt ertoe dat hij op grond van persoonlijke omstandigheden in Groningen examen mag doen. Medewerkers van het CBR zijn geïnstrueerd dat persoonlijke omstandigheden meegewogen moeten worden.

Verzoekster had veel problemen met de vrijwillige hulpverlening door Bureau Jeugdzorg (BJZ). Aanvankelijk werd door de Nationale ombudsman aangestuurd op een gesprek, maar het maken van een afspraak duurde te lang, zodat verzoekster afhaakte. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman aan BJZ gevraagd of een toelichtende brief gestuurd kon worden waarin duidelijk werd gemaakt waarom verschillende zaken verkeerd gelopen waren. Voor verzoekster was dat genoeg om de zaak af te sluiten.

Verzoekster en haar echtgenoot zijn eigenaars van een beveiligingsbedrijf. Toen verzoekster in november 2007 melding deed van overlast en vernieling door jongeren uit de buurt, arriveerden veel later politieambtenaren, die verzoekster tot haar verbazing aanhielden. Verzoekster moest een nacht in de cel blijven. Verzoekster diende hierover een klacht in bij de politie. Verzoekster voelde zich ook niet serieus genomen door de lange behandelingsduur van haar klacht door de politie. Een bemiddelingsgesprek tussen de politie en verzoekster en haar echtgenoot onder leiding van de Nationale ombudsman leidde tot herstel van vertrouwen en afspraken voor de toekomst.

Verzoekers voelden zich niet serieus genomen door de politie. Wanneer zij aangifte willen doen, bleek dit telkens niet mogelijk. Wel kreeg hun zoon van de politie een aantal malen de schuld van dingen die hij niet heeft gedaan. Verzoekers vermoeden dat deze houding van de politie te maken heeft met een aangifte tegen een politieagent in 1993. Een bemiddelingsgesprek onder leiding van de Nationale ombudsman leidde ertoe dat de verhouding tussen politie en verzoekers neutraliseerde. Ook kregen verzoekers een vast aanspreekpunt bij de politie.

## **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 worden.

### **Enkele voorbeelden**

De directeur van stichting B., een kleine liefdadigheidorganisatie, had een arbeidsconflict met een werkneemster over het oordeel van de arboarts. De werkneemster liet zich vertegenwoordigen door iemand die – naar later bleek – haar partner was én werkzaam was bij het UWV. De directeur zag daardoor de ruimte voor een second opinion door het UWV verdwijnen. De vertegenwoordiger had bekend moeten maken dat hij bij het UWV werkte. Rapport 2009/063

De Inspectie voor de Gezondheidszorg maakt het rapport openbaar over het onderzoek naar de medische behandeling van een inmiddels overleden patiënte. Het anonimiseren van persoonsgegevens is niet naar behoren uitgevoerd en daarmee in strijd met het redelijkheidsvereiste. Het feit dat de behandeling als zodanig beschreven was, was echter niet onjuist. Rapport 2009/072

Verzoeker is Amerikaan, woont in de Verenigde Staten en huurde voor een paar maanden een woning in Amsterdam om vrienden te bezoeken. Verzoeker was verrast toen opeens twee onbekende personen voor de deur stonden, van wie één zich legitimeerde als medewerker van de Belastingdienst Amsterdam. Die medewerker vroeg verzoeker zich ook te legitimeren en zei hem dat hij samen met zijn collega bij verzoeker een huisbezoek wilde afleggen. Hun optreden hield misbruik van bevoegdheid in en strijd met het evenredigheidsvereiste. Rapport 2009/095

Een man die op sterven ligt krijgt van de SVB een brief waarin staat dat degene die hem verzorgt in aanmerking komt voor een mantelzorgcompliment. Daartoe moet een formulier ondertekend teruggestuurd worden. De man is zo ziek dat hij dit formulier niet kan tekenen. Daarom tekent zijn echtgenote, zodat de schoondochter die hen verzorgt dit mantelzorgcompliment kan krijgen. De man overlijdt twee dagen later. Er volgt een afwijzing, omdat niet aan de voorwaarde (ondertekening) is voldaan. De klacht wordt als bezwaarschrift doorgezonden aan de SVB en het bezwaar wordt gegrond verklaard en het mantelzorgcompliment wordt uitbetaald.

Verzoekster, verpleegkundige, staat onder haar meisjesnaam ingeschreven in het BIG-register. Iedereen kent haar echter onder de naam van haar man, zodat raadpleging van het register voor haar niet werkt. Het Ministerie van VWS licht na een interventie toe dat het BIG-register aan de GBA is gekoppeld, om welke reden haar meisjesnaam is opgenomen in het BIG-register. Het ministerie bericht dat het systeem wordt aangepast zodat verzoekster ook onder de naam van haar man in het register kan worden teruggevonden.

Verzoeker vraagt de Nationale ombudsman opnieuw een onderzoek in te stellen naar de wijze van klachtbehandeling door de gemeente Oost-Gelre. De Nationale ombudsman is echter tot de conclusie gekomen dat daar onvoldoende aanleiding voor is. Bij de aanbidding van het rapport 2008/233 heeft de Nationale ombudsman aanbevelingen gedaan aan zowel het college van burgemeester en wethouders als aan verzoeker. Nu het college van burgemeester en wethouders heeft meegedeeld de aanbeveling over te nemen en nader met de Nationale ombudsman van gedachten wil wisselen over het realiseren van een werkbare relatie tussen verzoeker en de gemeente, acht de Nationale ombudsman het niet opportuun nu weer onderzoek in te stellen maar acht hij het wenselijker te werken aan de duurzame verbetering van verzoekers relatie met de gemeente.

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente geen contact meer wil inzake de (door verzoeker) gewenste herontwikkeling van zijn bedrijf. Door de

Nationale ombudsman zijn verschillende gesprekken gevoerd met verzoeker, diens vertegenwoordiger en de gemeente, waarbij de mogelijkheden zijn onderzocht om nader tot elkaar te komen. Nadat werd geconstateerd dat hier geen of onvoldoende ruimte voor was besloot de Nationale ombudsman het onderzoek te beëindigen. De Nationale ombudsman heeft daarbij aangegeven dat de gemeente als uitgangspunt moet hanteren dat op brieven van burgers een reactie volgt. De overheidsinstantie hoeft echter niet altijd – in ieder geval niet inhoudelijk – te reageren, indien burgers zelf in de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie in gebreke blijven. In bijzondere gevallen acht de Nationale ombudsman het aanvaardbaar dat, indien de correspondentie een onevenredig beslag legt op de overheidsinstantie, maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Daarbij dient uiteraard het recht van de burger om zich tot de overheid te wenden niet onevenredig te worden beperkt.

Een vereniging klaagde erover dat zij nooit antwoord kreeg op haar vraag of de minister van Justitie bereid was te kijken naar bepaalde wetgeving die niet meer in overeenstemming zou zijn met de rechtspraak van het Europese Hof inzake de bescherming van de Rechten van de Mens (EHRM). Een interventie leidde ertoe dat de minister toezegde om te beoordelen of de wetgeving moet worden aangepast.

## HOOFDSTUK 3 WERK IN CIJFERS

Hoeveel klachten heeft het Bureau Nationale ombudsman in 2009 ontvangen? Hoe heeft het bureau deze klachten behandeld, wat was de gemiddelde doorlooptijd en waar heeft de klachtbehandeling toe geleid? In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord met behulp van het beschikbare cijfermateriaal.

### 3.1 Omvang klachten

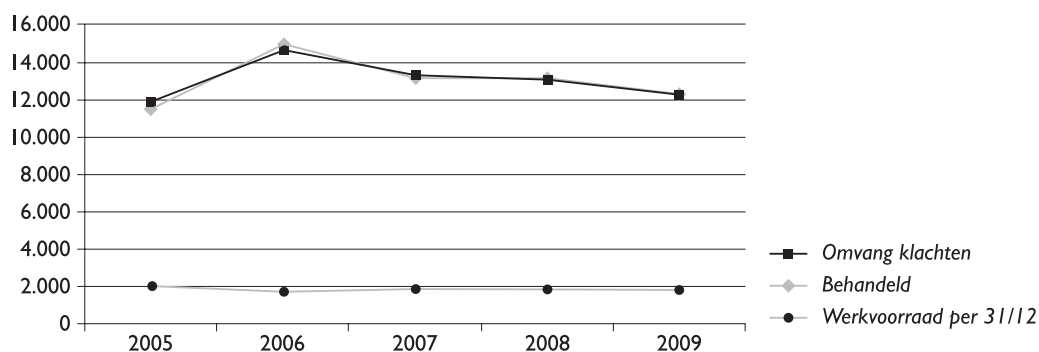
Mensen richten zich schriftelijk (met een brief of via de website) of mondeling tot de Nationale ombudsman.

Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman in 2009 ontving was minder dan het aantal klachten in 2008, een afname van 6,5%.

**Tabel 5 Omvang klachten**

Klachten	2005	2006	2007	2008	2009
Ontvangen digitaal	3.257	5.166	5.340	5.828	4.912
Ontvangen per post	8.595	9.491	7.902	7.245	7.310
Totaal ontvangen	11.852	14.607	13.242	13.073	12.222
Behandeld	11.451	14.910	13.096	13.102	12.257
Werkvoorraad per 31/12	2.006	1.704	1.850	1.831	1.800

**Figuur 2 Omvang klachten**



Opvallend is de piek in 2006: de tijd van grote stelselwijzigingen op het terrein van de Toeslagen en de zorg. De daling die daarna inzet, kan een indicatie zijn dat de grootste uitvoeringsproblemen overwonnen zijn. In de praktijk blijkt dat een aantal overheidsinstanties hun klachtbehandeling beter aanpakt en de dienstverlening aan de burger heeft verbeterd. Over de Belastingdienst ontving de Nationale ombudsman in het piekjaar 2006 nog ruim 3 000 klachten, in 2009 is dit aantal gereduceerd tot 2 066; over het UWV<sup>68</sup> ontving hij in 2006 2 396 klachten, in 2009 waren dit er 954. Ook de omvang van het aantal klachten over de IND liep aanzienlijk terug van 987 in 2006 naar 213 in 2009.

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.

<sup>68</sup> Voor de vergelijkbaarheid zijn de klachten van het UWV en CWI van 2006 bij elkaar opgeteld.



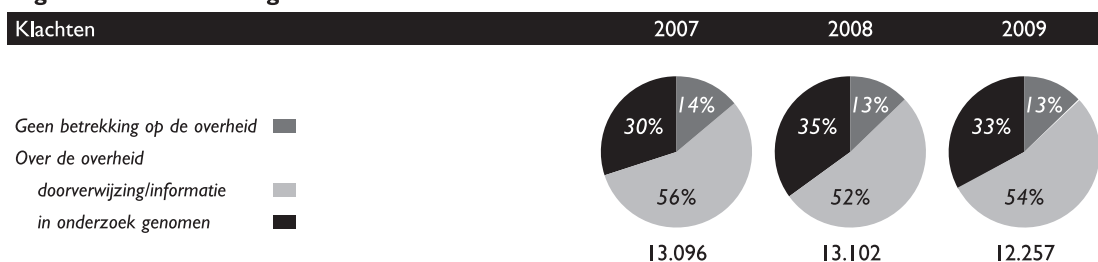
Bij klachten over de overheid wordt bekeken hoe deze klachten het beste behandeld kunnen worden gegeven de bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Sommige klachten over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet voldaan is aan bepaalde vereisten. Zo neemt hij geen klachten in onderzoek 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 door het geven van informatie. Alle andere klachten die betrekking hebben op de uitvoering van overheidstaken neemt de Nationale ombudsman in onderzoek.<sup>69</sup>

**Tabel 6** *Behandeling van klachten*

Klachten	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Geen betrekking op de overheid	1.849	14	1.701	13	1.598	13
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	7.370	56	6.787	52	6.630	54
in onderzoek genomen	3.877	30	4.614	35	4.029	33
Totaal	13.096	100	13.102	100	12.257	100

Uit tabel 6 valt af te lezen dat een vrij stabiel percentage van de ontvangen klachten geen betrekking heeft op de overheid (13% in 2009).

**Figuur 3** *Behandeling van klachten*



<sup>69</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**

Ontvangen klachten	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Ministeries<sup>1)</sup></b>						
Algemene Zaken	10	0,1	14	0,1	15	0,1
Buitenlandse Zaken	219	2,0	175	1,6	168	1,6
Justitie	978	8,8	1.230	11,0	1.086	10,5
Vreemdelingenzaken en Integratie <sup>2)</sup>	439	4,0	-	-	-	-
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	83	0,7	87	0,8	77	0,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	364	3,3	392	3,5	312	3,0
Financiën	3.439	31,0	2.778	24,9	2.192	21,3
Defensie	71	0,6	73	0,7	67	0,7
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	229	2,0	101	0,9	138	1,3
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	2	≈0	7	≈0,1
Verkeer en Waterstaat	324	2,9	395	3,5	493	4,8
Economische Zaken	35	0,3	39	0,3	48	0,5
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	43	0,4	56	0,5	76	0,7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.728	15,6	1.238	11,1	1.209	11,7
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	472	4,3	1.757	15,8	1.512	14,7
Jeugd en Gezin	1	0,1	9	0,1	22	0,2
Ontwikkelingssamenwerking	-	-	-	-	2	≈0
<b>Politie</b>	<b>918</b>	<b>8,3</b>	<b>956</b>	<b>8,6</b>	<b>1.021</b>	<b>9,9</b>
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>	<b>9</b>	<b>0,1</b>	<b>4</b>	<b>≈0</b>	<b>8</b>	<b>0,1</b>
<b>Decentrale overheden</b>						
Burgemeesters	3	0,1	3	≈0	5	≈0
Waterschappen	140	1,3	120	1,1	140	1,4
Gemeenten	1.431	12,9	1.570	14,1	1.509	14,6
Provincies	59	0,5	63	0,6	74	0,7
Gemeenschappelijke regelingen	76	0,7	89	0,8	130	1,3
<b>Totaal</b>	<b>11.071</b>	<b>100</b>	<b>11.151</b>	<b>100</b>	<b>10.311</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 terug te vinden die in hoofdstuk 1, Ons beeld van overheidsinstanties, zijn besproken: de afname van het aantal klachten bij de Belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Openbaar Ministerie en de Informatie Beheer Groep en de toename van het aantal klachten bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en op het terrein van de jeugdzorg.

### 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 – 3355555 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 en om ervaring en kennis te delen, onderhouden medewerkers van het frontoffice nauw contact met uiteenlopende instanties, zoals het Juridisch Loket, de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het College bescherming persoonsgegevens, Stichting de Ombudsman en Sensoor.

Contacten met het frontoffice kunnen leiden tot een op schrift gestelde klacht.

**Tabel 8 Omvang contacten frontoffice**

Contacten	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Telefonisch	24.271		20.621		20.884	
Bezoek	83		71		73	
Totaal, waarvan	24.354		20.692		20.957	
over de overheid		63		62		60
niet over de overheid		37		38		40

In 2009 zijn er in totaal 20 957 klachten binnengekomen. Klachten die geen betrekking hadden op de overheid gingen veelal over verhuurders (woningcorporaties), bewindvoerders en schuldhulpverleners. Klachten over de overheid hadden meestal betrekking op de voorkomendheid van overheidsinstanties gevolgd door inhoudelijke beslissingen en klachten over de behandelingsduur.

De meest voorkomende vragen gingen over de Zelfstandigenregeling van het UWV en de Belastingdienst, het scannen van vingerafdrukken voor het paspoort, de Mexicaanse griep en aan het eind van 2009 over de OV-chipkaart.

Zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) kunnen in aanmerking komen voor de zelfstandigenaftrek als zij minimaal 1 225 uren per jaar aan hun onderneming besteden. Omdat in 2007 bij driehonderd controles is gebleken dat meer dan de helft van de ondernemers zich niet aan de regels van de zelfstandigenaftrek heeft gehouden, is het UWV samen met de Belastingdienst een onderzoek naar ZZP'ers gestart, die vanuit de WW een eigen bedrijf zijn begonnen. Na controles zijn veel boetes en terugvorderingen opgelegd. Dit veroorzaakte veel commotie. In afwachting van de uitkomst van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar deze gang van zaken en in afwachting van jurisprudentie adviseerde het frontoffice aan ondernemers om de bezwaar- en beroepprocedure te doorlopen en eventueel een betalingsvoorstel te doen. Daarnaast verwees het frontoffice door naar FNV Bondgenoten die hulp bieden bij het starten van een procedure.

Bij de invoering van het scannen van vingerafdrukken in het paspoort zijn veel vragen gesteld over de privacygevoeligheid van de bestanden waarin de afdrukken worden opgenomen. Het frontoffice legde aan verzoekers uit dat het scannen onder de wet- en regelgeving valt. Klachten hieromtrent

kunnen worden voorgelegd aan de politiek. Klachten over de uitvoering kunnen worden ingediend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en pas in tweede instantie bij de Nationale ombudsman.

Het Mexicaanse griepvirus heeft de gemoederen in Nederland lang beziggehouden. Ook het frontoffice stond veel ongeruste burgers te woord over de pandemie en de gevolgen hiervan. Klachten kwamen vooral van Nederlanders in het buitenland die niet in aanmerking kwamen voor de ter beschikking gestelde vaccinaties of van mensen die bij verhindering vaccinaties niet in konden halen.

In het laatste kwartaal van 2009 belden veel studenten met klachten over hun OV-chipkaart. De OV-chipkaart was niet op tijd aangeleverd of er bleek een verkeerde foto op de toegestuurde kaart te staan. Soms was de student tussentijds van studie gewisseld en bleek dit van invloed op de procedure van de chipkaart. Bij de meeste klachten kon het frontoffice gericht doorverwijzen naar het OV-loket. Sommige klachten waren te herleiden tot de Informatie Beheer Groep, Dienst Uitvoering Onderwijs.

Om de burger zo goed mogelijk te kunnen helpen en de kwaliteit van het contact met de burger te waarborgen hebben alle medewerkers van het frontoffice in 2009 deelgenomen aan de trainingen teambuilding, agressiebeheersing, conflicthantering en duidelijke taal. Naar aanleiding van de cursus agressiebeheersing heeft het frontoffice een opzet gemaakt voor een veiligheidsprotocol dat doorgevoerd gaat worden in het hele bureau.

### **3.3 Klachtbehandeling**

Om te achterhalen wat de werkelijke klacht is waar iemand mee zit, wordt de indiener van een klacht altijd eerst gevraagd om zijn klacht toe te lichten, telefonisch of in een persoonlijk gesprek.

Afhankelijk van de aard van de klacht wordt vervolgens een aanpak gekozen die naar verwachting het meest effectief is. Daarvoor zijn vier mogelijkheden.

1. Oplossing door interventie. Door contact op te nemen met de betrokken 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 een 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 hiervoor 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 eerder al zelf 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. Afhankelijk van de aard van de klacht wordt de meest geschikte aanpak gekozen.

**Tabel 9 Behandeling van in onderzoek genomen klachten**

Klachten	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Oplossing door interventie	2.899	75	4.120	89	3.550	88
Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel	339	9	324	7	303	8
Tussentijdse beëindigd/opgelost	240	6	134	3	176	4
Terug naar overheidsinstantie	399	10	36	1	0	-
Totaal	3.877	100	4.614	100	4.029	100

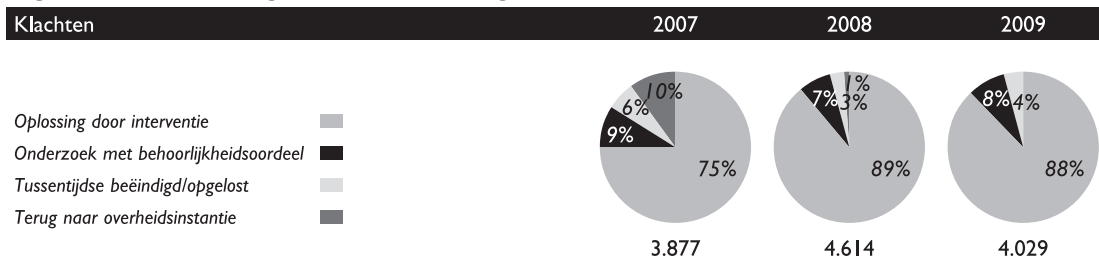
N.B. In 2007 zijn 334 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 339 klachten.

In 2008 zijn 322 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 324 klachten.

In 2009 zijn 295 rapporten uitgebracht, die betrekking hadden op 303 klachten.

Uit tabel 9 is af te lezen dat de interventiemethode het meest toegepaste instrument is; de inzet ervan blijft structureel hoog. Zoals verwacht is het aantal klachten dat teruggestuurd is naar de overheidsinstantie tot nul gereduceerd.

**Figuur 4 Behandeling van in onderzoek genomen klachten**



Naast de vier voornoemde klachtbehandelingen is het mogelijk dat een bemiddelingsgesprek deel uitmaakt van de aanpak. Dat gebeurt wanneer wordt ingeschat dat een gesprek tussen de indiener van de klacht en de overheidsinstelling onder leiding van een bemiddelaar van de Nationale ombudsman bijdraagt aan het verhelpen van de verstoring in de onderlinge relatie, waarna het mogelijk wordt om het daadwerkelijke probleem op te lossen.

In 2009 zijn 56 bemiddelingsgesprekken gevoerd, in 2008 waren dat er nog 34. Bureau Nationale ombudsman beschikt inmiddels over een groep van dertien medewerkers die als bemiddelaar inzetbaar zijn.

### 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	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Ministeries<sup>1)</sup></b>						
Algemene Zaken	-	-	1	0,3	1	0,3
Buitenlandse Zaken	7	1,9	4	1,1	2	0,6
Justitie	69	18,5	69	19,8	58	17,7
Vreemdelingenzaken en Integratie <sup>2)</sup>	15	4,0	13	3,7	-	-
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	14	3,8	7	2,0	12	3,7
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3	0,8	5	1,4	9	2,8
Financiën	31	8,4	35	10,1	26	8,0
Defensie	8	2,2	11	3,2	1	0,3
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3	0,8	4	1,1	2	0,6
Wonen, Wijken en Integratie	-	-	2	0,6	1	0,3
Verkeer en Waterstaat	12	3,2	14	4,0	20	6,1
Economische Zaken	-	-	-	-	3	0,9
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5	1,3	8	2,3	7	2,1
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	36	9,7	44	12,6	25	7,6
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	6	1,6	6	1,7	19	5,8
Jeugd en Gezin	-	-	6	1,7	1	0,3
Ontwikkelingssamenwerking	-	-	-	-	-	-
<b>Politie</b>	124	33,3	81	23,3	90	27,5
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Decentrale overheden</b>						
Burgemeesters	-	-	-	-	-	-
Waterschappen	2	0,5	2	0,6	1	0,3
Gemeenten	35	9,4	31	8,9	45	13,8
Provincies	1	0,3	2	0,6	1	0,3
Gemeenschappelijke regelingen	1	0,3	3	0,9	3	0,9
<b>Totaal</b>	<b>372</b>	<b>100</b>	<b>348</b>	<b>100</b>	<b>327</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. Omdat rapporten op meer dan één overheidsinstantie betrekking kunnen hebben, wijken de werkelijke totalen af van de in deze tabel genoemde aantallen. In 2007 zijn 334 rapporten uitgebracht (i.p.v. 372), in 2008 322 (i.p.v. 348) en in 2009 295 (i.p.v. 327).

De Nationale ombudsman toetst bij het uitspreken van een oordeel in de rapporten aan grondrechten en andere behoorlijkheidsnormen (zie bijlage 1).

Tabel 11 laat zien aan welke behoorlijkheidsnormen de rapporten uit 2009 zijn getoetst. In de kolom «niet behoorlijk» staan de keren dat de Nationale ombudsman vond dat de overheidsinstantie ten aanzien van de desbetreffende behoorlijkheidsnorm onbehoorlijk had gehandeld. Wanneer wordt gekeken naar de percentages wordt duidelijk welke behoorlijkheidsnorm het meest is geschonden. Uit deze tabel blijkt onder meer dat het ontbreken van actieve en adequate informatieverstrekking een van de belangrijkste gegronde klachten was. Ook werd het beginsel van fair play nogal eens geweld aangedaan; naar het oordeel van de Nationale ombudsman werd de burger procedureel op het verkeerde been gezet. Verder ontbrak het in de ogen van de Nationale ombudsman menigmaal aan een goede motivering en was daarnaast het redelijkheidsvereiste regelmatig in het geding. In die gevallen was de uitkomst van de belangenafweging van een overheidsinstantie naar het oordeel van de Nationale ombudsman onredelijk. Ook in 2008 werden het redelijkheidsvereiste, het beginsel van fair play en het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking het meest geschonden.

**Tabel 11 Toepassing behoorlijke-normen in de rapporten van 2009**

Categorie	Behoorlijk	Niet behoorlijk	% Niet behoorlijk
<b>I Grondrechten</b>			
1.1 Discriminatieverbod	1	1	0,2
1.2 Brief- en telefoongeheim	-	-	-
1.3 Huisrecht	2	7	1,7
1.4 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	2	18	4,3
1.5 Verbod van onrechtmatige vrijheidsontneming	7	3	0,7
1.6 Recht op onaantastbaarheid van het lichaam	12	10	2,4
1.7 Andere grond- en mensenrechten	4	11	2,6
Subtotaal	28	50	11,9
<b>2 Materiële behoorlijkheid</b>			
2.1 Verbod van misbruik van bevoegdheid	4	10	2,4
2.2 Redelijkheidsvereiste	32	38	9,1
2.3 Evenredigheidsvereiste	7	10	2,4
2.4 Coulançe	-	-	-
2.5 Het vereiste van rechtszekerheid	13	36	8,7
2.6 Gelijkheidsbeginsel	-	-	-
Subtotaal	56	94	22,6
<b>3 Formele behoorlijkheid</b>			
3.1 Verbod van vooringenomenheid	11	17	4,1
3.2 Het vereiste van hoor en wederhoor	1	14	3,4
3.3 Motiveringsvereiste	6	32	7,7
3.4 Het beginsel van fair play	7	46	11,1
Subtotaal	25	109	26,3
<b>4 Zorgvuldigheid: instructienormen</b>			
4.1 Het vereiste van voortvarendheid	5	23	5,5
4.2 Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid	3	15	3,6
4.3 Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	12	54	13,0
4.4 Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving	12	16	3,8
4.5 Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen	2	2	0,5
4.6 Het vereiste van correcte bejegening	6	18	4,3
4.7 Het vereiste van professionaliteit	10	25	6,0
4.8 Het vereiste van bijzondere zorg	9	6	1,4
4.9 Het beginsel van goede samenwerking	-	4	1,0
Subtotaal	59	163	39,1
Totaal	168	416	≈100

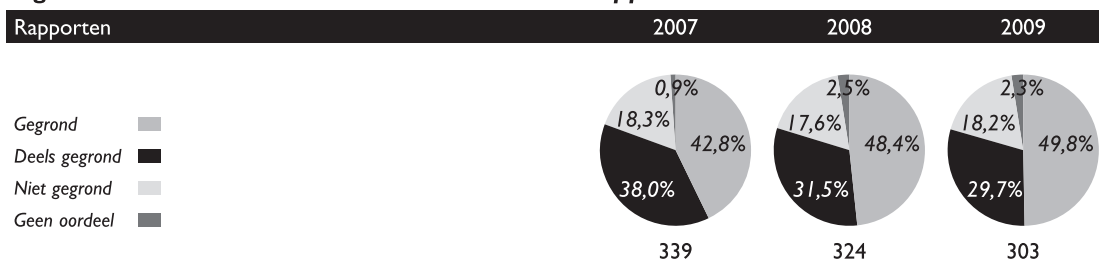
Na afweging van een klacht op de diverse beoordelingscriteria komt de Nationale ombudsman tot een eindoordeel. In tabel 12 is weergegeven hoe vaak klachten waarvoor een schriftelijk onderzoek is ingesteld gegrond zijn verklaard.



**Tabel 12 Eindoordeel Nationale ombudsman in rapporten**

Rapporten	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gegronnd	145	42,8	157	48,4	151	49,8
Deels gegronnd	129	38,0	102	31,5	90	29,7
Niet gegronnd	62	18,3	57	17,6	55	18,2
Geen oordeel	3	0,9	8	2,5	7	2,3
Totaal	339	100	324	100	303	100

**Figuur 5 Eindoordeel Nationale ombudsman in rapporten**



In 241 rapporten uit 2009 (=80%) luidde het oordeel van de Nationale ombudsman deels of volledig gegronnd. 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 gezet heeft.

**Tabel 13 Effectiviteit rapporten**

Rapporten	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Rapporten	334		322		295	
Rapporten met instemming	42		35		42	
Aanbevelingen in rapporten <sup>1)</sup>	206		191		133	
percentage opgevolgde aanbevelingen <sup>2)</sup>		97		93		90

<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 het aantal rapporten is afgenomen. Ook is af te lezen dat de meeste aanbevelingen worden opgevolgd.

### 3.5 Doorlooptijden

Een overzicht met de gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van klachten in de periode 2007–2009 is weergegeven in tabel 14.

**Tabel 14 Gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van klachten (in dagen)**

Klachten	2007	2008	2009
Geen betrekking op de overheid	10	9	9
Over de overheid			
doorverwijzing/informatie	32	39	43
in onderzoek genomen	84	79	89

Helaas is de gemiddelde doorlooptijd van in onderzoek genomen klachten gestegen met tien dagen. De belangrijkste verklaring hiervoor is het relatief grote aantal nieuwe medewerkers in 2009, dat moest worden geworven en ingewerkt (zie ook hoofdstuk 4). Daarnaast blijkt de aanpak om de indiener van een klacht na ontvangst van de klacht binnen afzienbare tijd te bellen effectief maar ook tijdsintensief te zijn.

In tabel 15 staat informatie over de doorlooptijden van de behandeling van klachten over de overheid. Er is onderscheid gemaakt tussen klachten die hebben geleid tot een doorverwijzing, een adequate toelichting of het geven van informatie en de in onderzoek genomen klachten.

**Tabel 15 Doorlooptijden klachten**

Klachten	2007		2008		2009	
	Aantal	% <sup>1)</sup>	Aantal	% <sup>1)</sup>	Aantal	% <sup>1)</sup>
<b>Van 0 tot 4 weken</b>	8.608		7.526		7.329	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	6.641	72	5.386	63	5.379	65
in onderzoek genomen	1.967	51	2.140	46	1.950	48
<b>Van 5 tot 8 weken</b>	2.098		2.143		1.959	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	1.481	16	1.484	17	1.374	17
in onderzoek genomen	617	16	659	14	585	15
<b>Van 9 tot 17 weken</b>	1.297		1.919		1.558	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	797	9	1.105	13	965	12
in onderzoek genomen	500	13	814	18	593	15
<b>Van 18 tot 26 weken</b>	446		677		567	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	203	2	313	4	273	3
in onderzoek genomen	243	6	364	8	294	7
<b>Van 27 tot 39 weken</b>	254		410		357	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	67	1	145	2	153	2
in onderzoek genomen	187	5	265	6	204	5
<b>Van 40 tot 52 weken</b>	146		209		202	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	24	≈0	37	1	60	1
in onderzoek genomen	122	3	172	4	142	4
<b>Langer dan 52 weken</b>	247		218		285	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	6	≈0	18	≈0	24	≈0
in onderzoek genomen	241	6	200	4	261	6
<b>Totaal</b>	13.096		13.102		12.257	
Over de overheid						
doorverwijzing/informatie	9.219	100	8.488	100	8.228	100
in onderzoek genomen	3.877	100	4.614	100	4.029	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.

De doorlooptijden van de in onderzoek genomen klachten zijn in tabel 16 uitgesplitst naar de verschillende aanpakken. Hieruit komt naar voren dat de toename van de gemiddelde doorlooptijd van tien dagen vooral te maken heeft met de toegenomen gemiddelde behandeldingsduur van de onderzoeken met een behoorlijkheidsoordeel, die uitmonden in een openbaar rapport. Na een afname van de gemiddelde doorlooptijd naar elf maanden in 2008 is deze weer gestegen naar veertien maanden in 2009.

**Tabel 16 Gemiddelde doorlooptijd van in onderzoek genomen klachten (in dagen)**

Klachten	2007	2008	2009
Oplossing door interventie	52	62	63
Onderzoek met behoorlijkheidsoordeel (in maanden)	13	11	14
Tussentijds beëindigd/opgelost	52	62	63
Terug naar overheidsinstantie	65	144	-

### 3.6 Publieksvoorlichting

De Nationale ombudsman behandelt klachten over de overheid. Die functie kan hij alleen vervullen wanneer de mensen die klachten hebben ook weten dat er een Nationale ombudsman bestaat. De bekendheid van het instituut is daarmee een essentiële voorwaarde om organisatiedoelen te halen.

In 2009 nam hij regelmatig deel aan het maatschappelijk debat naar aanleiding van ontvangen klachten en afgerond onderzoek door middel van mediaoptredens en opiniërende columns. Er werden 31 persberichten uitgebracht. Dat leidde tot 324 persvragen, 4 311 vermeldingen in geschreven media, 16 televisie- en 24 radio-optredens.

Daarnaast is actief gewerkt aan de bekendheid van het instituut met een radio- en onlinecampagne. Eind 2009 is een nieuwe campagne *Wordt u niet gehoord door de overheid? Bel dan gratis de Nationale ombudsman* van start gegaan. De Nationale ombudsman is met een radiospot, online en met aangepaste folders zichtbaar en vindbaar geweest. De nieuwe campagne richt zich niet meer op het algemeen publiek, maar op mensen die een probleem hebben met de overheid. Meer specifiek ligt de focus op mensen die niet goed voor hun eigen recht kunnen opkomen en mensen die relatief veel contacten hebben met de overheid. In de voorlichting wordt aangesloten bij die onderwerpen waar de meeste problemen worden ervaren: werk en inkomen, zorg en gezondheid en wonen en leefomgeving. In 2010 wordt de campagne vervolgd en worden de effecten op bekendheid en instroom van klachten gemonitord.

Aandachtspunt is het veelvuldige gebruik van het woord «ombudsman». Banken, verzekeringen, pensioenen, begrafenissen en zorg voorzien in zo'n functie, en ook politieke partijen bedienen zich er meer en meer van. Recent is de VARA gestart met een ombudsman die specifiek gericht is op de overheid. Voor de burger dreigt verwarring over rollen en taken: waar kan hij met welke klacht terecht?

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

Klachten over de Nationale ombudsman en zijn medewerkers worden behandeld op basis van de Klachtregeling Bureau Nationale ombudsman. Die regeling is sterk geënt op titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Waar mogelijk wordt geprobeerd de klacht snel naar tevredenheid van de

klager op te lossen. Bijna altijd wordt telefonisch contact met de klager opgenomen.

In 2009 is begonnen met de evaluatie van de interne klachtprocedure. Onderzocht wordt onder meer hoe de klachtherkenning verder kan worden verbeterd, hoe de inzet van mediationvaardigheden behulpzaam kan zijn bij de oplossing van de klacht en hoe de organisatie kan leren van klachten.

In 2009 kreeg de Nationale ombudsman 35 brieven die als klacht zijn aangemerkt. Zes klachten waren niet-ontvankelijk omdat het bij nader inzien ging om klachten over onderzoeksbeslissingen.

Van de 35 klachten zijn er 31 in 2009 behandeld en afgerond. Dertien daarvan zijn informeel afgedaan, naar tevredenheid van de klager. Vier klachten waren op 31 december 2009 nog in behandeling. Ook is een klacht uit 2008 in 2009 afgehandeld.

Een klacht over een onderzoeksbeslissing wordt niet als klacht beschouwd, maar als een herzieningsverzoek. De Nationale ombudsman ontving in 2009 44 verzoeken om herziening. Daarvan zijn er zes toegekend.

De klachten gingen over verschillende aspecten van de dienstverlening van het Bureau Nationale ombudsman. Acht klachten gingen over de behandelingsduur, waaronder het uitblijven van een antwoord. Zes van deze acht klachten bleken gegrond. Zeven klachten hadden betrekking op de telefonische dienstverlening. Twee daarvan gingen over de telefonische bereikbaarheid. Deze klachten bleken gegrond. De klagers hadden verkeerde informatie gekregen over het tijdstip waarop de medewerker bereikbaar zou zijn of anderszins bereikt kon worden. Vier klachten gingen over het verloop van de telefoongesprekken. Van deze klachten was er één ongegrond. De klaagster meende dat het Bureau Nationale ombudsman de gesprekken met haar opnam, haar observeerde en haar gedachten manipuleerde via de telefoon. Van de drie andere klachten bleek één bij nader inzien een herzieningsverzoek te zijn, een andere klacht is informeel naar tevredenheid van de klager afgedaan en de laatste klacht was deels ongegrond, deels gegrond. Het onderdeel van de klacht dat ging over de stemverheffing door een medewerker werd gegrond verklaard.

Drie klachten gingen over de gang van zaken tijdens intakegesprekken op het Bureau van de Nationale ombudsman. Een klacht ging over een inleidend praatje over het weer en het terzijde leggen van stukken die tijdens het intakegesprek werden overhandigd. Omdat intakegesprekken bedoeld zijn om van de verzoeker een mondelinge toelichting te krijgen op waar het hem echt om gaat, werd deze klacht ongegrond verklaard. Een andere verzoeker klaagde over de druk die op hem was uitgeoefend om aan een intakegesprek deel te nemen. Toen verzoeker na het gesprek het belang van een intakegesprek inzag, trok hij zijn klacht in. In de derde zaak liet verzoekster weten tegen haar zin in deel te hebben genomen aan het intakegesprek. Ook vond ze het doel van het gesprek onduidelijk. Eind 2009 was deze klacht nog in behandeling.

Twee klachten gingen over berichten in de media. Een verzoeker klaagde erover dat in een Telegraafcolumn van de ombudsman een verzonnen naam was genoemd die overeenkwam met zijn eigen naam. Omdat er geen verband met de klager kon worden gelegd, werd de klacht niet gegrond verklaard. De andere klacht had betrekking op de Max van der Stoellezing, die de Nationale ombudsman op 10 december 2009 heeft gehouden. Deze klacht werd niet-ontvankelijk verklaard omdat het niet ging om een gedraging tegen de klager. De klager ontving een toelichting

op de lezing, waarvan de inhoud onjuist en onvolledig in de pers was verschenen.

Verder klaagde iemand erover dat een e-mailbericht van hem aan een medewerker van het bureau niet gelezen was. Omdat hem eerder was meegedeeld dat hij om administratieve redenen alleen het e-mailadres van het bureau mocht gebruiken en niet de e-mailadressen van individuele medewerkers was de klacht ongegrond.

In sommige gevallen was de klager het niet eens met de aanpak van een zaak. Zo klaagde iemand erover dat een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman contact had opgenomen met een overheidsinstantie om te bezien of een oplossing mogelijk was. Omdat de ombudsman staat voor een oplossingsgerichte aanpak, was deze klacht ongegrond.

Iemand anders klaagde over het anonimiseren van stukken, die daardoor volgens hem niet meer leesbaar waren. Omdat het anonimiseren zorgvuldig was gedaan en de stukken voldoende leesbaar waren, was de klacht ongegrond. Wel werd verzoeker toegezegd dat bezien zou worden of ook uit stukken van klagers privacygevoelige passages geschrapt zouden moeten worden.

In een geval werd geklaagd over een onjuiste vermelding van een instantie op de website van de Nationale ombudsman. Over deze instantie kon inderdaad niet meer bij de Nationale ombudsman worden geklaagd. De onjuiste vermelding is direct van de website verwijderd, de klacht was gegrond.

Verder klaagde een sollicitant over discriminatie na afgewezen te zijn. Zij bleek ten onrechte te denken dat bepaalde algemene criteria, genoemd in een standaardbrief, specifiek op haar waren toegepast. De klacht was ongegrond. De standaardbrief wordt aangepast.

Tot slot volgen nog enkele voorbeelden van herzieningszaken.

In een zaak had de Nationale ombudsman beslist dat het Openbaar Ministerie een klacht over een onvolledig onderzoek naar aanleiding van een aangifte eerst intern moest behandelen. De Nationale ombudsman wist echter niet dat in een verwante kwestie ook een beklagprocedure was geweest op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering. Het Openbaar Ministerie wees de Nationale ombudsman op de beschikking in die zaak. Op basis van de inhoud van die beschikking besloot de Nationale ombudsman geen onderzoek in te stellen. Interne klachtbehandeling door het Openbaar Ministerie was niet meer nodig.

In een andere zaak, over identiteitsfraude, stelde de minister van Justitie naar aanleiding van Kamervragen dat de Nationale ombudsman in een zaak geen goed onderzoek had gedaan. Tijdens het onderzoek had de minister echter relevante informatie niet geleverd, hoewel hij daartoe wel in de gelegenheid was gesteld. De Nationale ombudsman gaf de minister de mogelijkheid om een herzieningsverzoek in te dienen. Dat verzoek leidde tot een herzien rapport (rapport 2009/199).

De Nationale ombudsman stelde aanvankelijk geen onderzoek in naar een klacht waarbij een gemeente offertes had gevraagd aan een aantal partijen, maar vervolgens door een koerswijziging geen opdracht gunde aan een van die partijen. Verzoeker, een ingenieursbureau, wilde dat de offertekosten vergoed werden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was de weigering van de gemeente om geen schade te vergoeden niet op voorhand onredelijk. Verzoeker vroeg in een herzieningsverzoek echter om een oordeel over de gedraging van de gemeente als zodanig. Aan het herzieningsverzoek is voldaan (rapport 2009/276).

In een zaak had de Nationale ombudsman het onderzoek op basis van informatie van de Belastingdienst beëindigd. De reactie van de Belastingdienst was niet in het kader van hoor en wederhoor aan verzoeker voorgelegd. De Belastingdienst was niet tegemoetgekomen aan de klacht. In dit geval was het beter geweest om de reactie van de Belastingdienst eerst aan verzoeker voor te leggen, alvorens het onderzoek te sluiten. Het onderzoek werd heropend met vragen aan de Belastingdienst.

## HOOFDSTUK 4 BEDRIJFSVOERING

Begin 2009 heeft het Bureau Nationale ombudsman een visie vastgesteld met vijf kernwaarden: dienstverlening, gerichte beïnvloeding, professionaliteit, transparantie en kennisdeling. Deze vijf kernwaarden vormen de cultuurpijlers van de organisatie. Alle ingezette ontwikkelingen binnen de organisatie zijn gekoppeld aan een of meerdere kernwaarden. Dit biedt een kapstok voor de organisatie- en cultuurontwikkeling, de ontwikkeling van de medewerkers en de werkwijze van het bureau. In 2009 heeft deze organisatieontwikkeling steeds meer vorm gekregen. De beoogde ontwikkeling is zeker nog niet voltooid, maar 2009 heeft een zichtbare basis gelegd voor verdere groei.

In 2009 is er veel tijd, energie en geld gestoken in onder andere het ontwikkelen van de medewerkers van het bureau. Er zijn trainingen gehouden die met name tot doel hadden om nieuwe werkwijzen binnen de klachtbehandeling eigen te maken. Zo hebben alle onderzoekers/klachtbehandelaars trainingen kunnen volgen op het gebied van conflictmanagement en het schrijven van begrijpelijke, positieve en persoonlijke brieven aan burgers. In 2009 is de groep bemiddelaars verbreed. Deze groep heeft tevens een opleiding aangeboden gekregen om bemiddeling als werkwijze in de klachtbehandeling goed toe te kunnen passen.

Op het gebied van personeel- en salarisadministratie heeft in juli van 2009 een grote verandering plaatsgevonden. Het bureau heeft haar personeel- en salarisadministratie ondergebracht bij de overheidsbrede administratie P-Direkt. Dit heeft in de resterende maanden van 2009 echter geleid tot een toename in het werk van de afdeling Personeel en Financiën en tot grote ontevredenheid bij de medewerkers. Eind 2009 was er nog onvoldoende sprake van verbetering van de dienstverlening van P-Direkt. De verwachting is dan ook dat dit in 2010 zal voortduren.

Op verzoek van het bureau is in 2009 een onderzoeksrapport verschenen, opgesteld door SIRA Consulting. Er is gedetailleerd onderzocht wat normtijden zijn voor klachtbehandeling. De resultaten worden inmiddels volop gebruikt voor de interne sturing van het onderzoeksproces. Uit het rapport bleek verder dat voor een goede en volledige vervulling van de functie van de Nationale ombudsman eigenlijk 12 fte's meer benodigd zijn dan waarover thans kan worden beschikt. Over het rapport zullen in 2010 gesprekken worden gevoerd met de Ministeries van BZK en Financiën.

### 4.1 Financiën

In tabel 17 zijn de bedragen opgenomen van de begroting en de realisatie van het Bureau Nationale ombudsman voor 2007, 2008 en 2009.

**Tabel 17 Begroting en realisatie**

Bedragen x € 1.000	2008		2009	
	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Vastgestelde ontwerpbegroting	10.931	39	11.877	39
Aanvullende begrotingen	1.494	39	1.950	75
Totale begroting	12.425	39	13.827 <sup>1)</sup>	114
Realisatie	12.325	144	13.750	131
Verschil	100	105	77	17

<sup>1)</sup>Op basis van huidige inzicht. Bij slotwet kan hierop nog een marginale correctie plaatsvinden.



In 2009 is sprake van een onderuitputting van de begroting van 0,6%. In de loop van 2009 is budget toegevoegd om de formatie te kunnen bekostigen, om opleidingen voor de professionals beter uit te kunnen voeren en om de publiekscampagne uit te voeren, zonder gebruik te maken van Postbus 51. Dat het budget niet volledig is opgegaan komt doordat de vacatures pas in de loop van het jaar konden worden vervuld.

Van de totale uitgaven (€ 13,7 miljoen) bestaat voor 73% uit salariskosten en 27% uit overige kosten ten behoeve van de inzet van medewerkers en materiële kosten.

#### 4.2 Personeel

In tabel 18 is de maximaal toegestane bezetting en de gemiddelde bezetting bij het Bureau Nationale ombudsman in 2007 tot en met 2009 weergegeven. Deze bezetting is ontoereikend om de stroom van klachten op volwaardige wijze te behandelen.

**Tabel 18 Maximaal toegestane en gemiddelde bezetting in fte's (exclusief ambtsdragers)**

	2007	2008	2009
Maximaal toegestane bezetting	152	150	149
Gemiddelde bezetting	141	134	140

N.B. De maximaal toegestane bezetting komt overeen met de term bezettingsruimte, zoals in de nota *Vernieuwing Rijksdienst* wordt gebruikt.

In 2009 is, net als in de voorgaande jaren, een verschil te constateren tussen de maximaal toegestane bezetting en de gemiddelde bezetting. Dit heeft vooral te maken met het later vervullen van vacatures, die in 2008 en het begin van 2009 zijn ontstaan.

**Tabel 19 In- en uitstroom personeel in aantal medewerkers (exclusief ambtsdragers)**

	2007	2008	2009
Instroom	22	7	26
Uitstroom	14	34	11

Uit tabel 19 blijkt hoe groot de in- en uitstroom van medewerkers in 2009 is geweest.

In tegenstelling tot 2008 is in 2009 de instroom van medewerkers hoger dan de uitstroom. De instroom in 2009 heeft nog in grote mate te maken met de uitstroom van medewerkers in 2008 en het pas later in het jaar kunnen vervullen van de vacatures. Onder andere de arbeidsmarkt heeft ervoor gezorgd dat de mobiliteit in 2009 beperkt is gebleven. De verwachting is dat deze in 2009 ingezette trend nog zal voortduren.

**Tabel 20 Aantal vrouwen en mannen in dienst (exclusief ambtsdragers)**

	2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Vrouwen	119	71	106	76	112	72
Mannen	49	29	34	24	43	28

Zoals uit tabel 20 blijkt, heeft het bureau relatief veel vrouwen in dienst. Ten opzichte van 2008 is er een verschuiving in de verhouding man-vrouw te zien. Het aantal mannen in dienst is in 2009 met 4% toegenomen en het

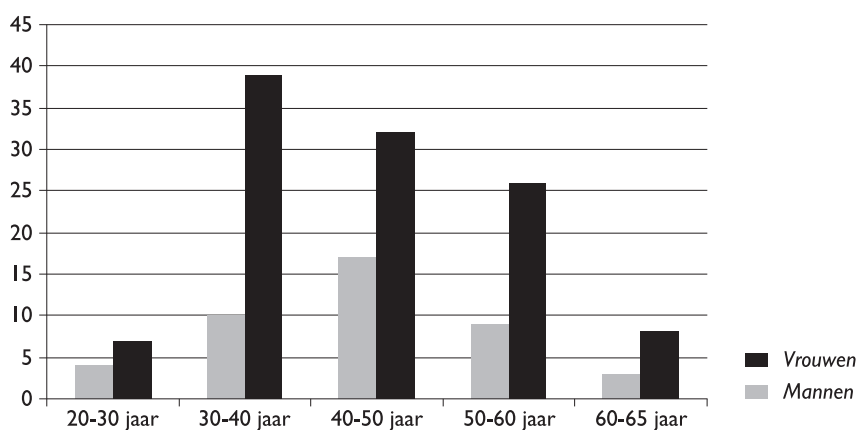
aantal vrouwen is in 2009 daardoor met 4% afgenomen. In 2009 heeft de Nationale ombudsman het Charter Talent naar de top ondertekend, waarmee wordt aangegeven dat het bureau zich wil blijven inzetten voor een hoge toestroom, doorstroom en behoud van vrouwelijk talent in topfuncties.

De leeftijdsopbouw binnen het bureau blijft ten opzichte van de voorgaande jaren stabiel. De hoogste concentratie bevindt zich nog steeds in de categorieën 30–40 jaar en 40–50 jaar.

**Tabel 21** Leeftijdsopbouw personeel (exclusief ambtsdragers)

	2007	2008	2009
20-30 jaar	14	6	11
30-40 jaar	54	50	49
40-50 jaar	59	44	49
50-60 jaar	35	31	35
60-65 jaar	6	9	11

**Figuur 6** Leeftijdsopbouw vrouwen en mannen in 2009



**Tabel 22 Bezetting loonschalen (exclusief ambtsdragers)**

	2007			2008			2009		
	Vrouwen	Mannen	Totaal	Vrouwen	Mannen	Totaal	Vrouwen	Mannen	Totaal
Loonschaal 4	1	0	1	1	0	1	0	0	0
Loonschaal 5	16	3	19	16	2	18	16	4	20
Loonschaal 6	1	0	1	1	0	1	2	0	2
Loonschaal 7	2	1	3	2	1	3	2	1	3
Loonschaal 8	5	2	7	7	1	8	7	0	7
Loonschaal 9	9	2	11	13	3	16	11	4	15
Loonschaal 10	4	4	8	6	2	8	6	0	6
Loonschaal 11	45	12	57	45	12	57	49	21	70
Loonschaal 12	8	5	13	6	4	10	9	4	13
Loonschaal 13	7	4	11	6	4	10	7	7	14
Loonschaal 14	1	0	1	2	0	2	1	0	1
Loonschaal 15	0	3	3	0	3	3	1	1	2
Loonschaal 16	0	1	1	0	1	1	0	0	0
Loonschaal 17	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Loonschaal 18	0	0	0	1	0	1	0	0	0

De bezetting van de loonschalen binnen het Bureau Nationale ombudsman concentreert zich voor een groot deel in loonschaal 11. De functie onderzoeker/klachtbehandelaar, die de grootste functiegroep vormt binnen de organisatie, is ingeschaald op functieschaal 11.

Op het gebied van ziekteverzuim is, net als in 2008, een daling in het ziekteverzuimpercentage te constateren. Dit is nog steeds een gevolg van het in 2008 ingevoerde ziekteverzuimbeleid. In 2009 is het ziekteverzuim met 0,7% gedaald naar 4,1%.

#### 4.3 Internationale activiteiten

De Nationale ombudsman zet zich actief in voor de samenwerking met en verdere ontwikkeling van ombudsmaninstituten in jonge Europese democratieën. Het bestaan van een ombudsmaninstituut in deze landen wordt namelijk als een noodzakelijk element voor de verdere ontwikkeling van een land gezien. Deze actieve rol komt niet alleen voort uit altruïsme. Het dwingt de Nationale ombudsman ook tot zelfreflectie en het levert ervaring op die het eigen functioneren versterkt. Eerder werden samenwerkingsprojecten afgerond met de Public Defender of Rights van Tsjechië en de People's Advocate van Roemenië.

In oktober 2009 is het Twinningproject met de Servische ombudsman van start gegaan. Samen met de Griekse ombudsman werkt de Nationale ombudsman aan versterking van het relatief nieuwe instituut van de Servische ombudsman. De Griekse ombudsman heeft hierbij de eindverantwoordelijkheid. Medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman zullen hun kennis en ervaring met verschillende vormen van klachtbehandeling en de klachtbehandeling van decentrale overheden inbrengen. Het project loopt tot in 2011 en wordt gesubsidieerd door de Europese Commissie.

In september 2009 is het samenwerkingsproject met de Bulgaarse ombudsman succesvol afgesloten. Het project werd vanuit het Matra-programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierd en werd beheerd door de Economische Voorlichtingsdienst. Het project heeft

ruim twee jaar gelopen en heeft niet alleen concrete resultaten opgeleverd op het gebied van klachtbehandeling en communicatie met overheidsinstanties. Gedurende het project heeft het Bureau van de Bulgaarse ombudsman ook een cultuurverandering doorgemaakt. Klachten worden nu dynamisch opgepakt en er wordt gezocht naar een oplossing die voor de burger resultaat oplevert.

De verandering in het Koninkrijk zal ook voor de Nationale ombudsman gevolgen hebben. Het Bureau Nationale ombudsman werkt aan een passende procedure voor het behandelen van klachten die in de nabije toekomst te verwachten zijn vanuit Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het contact dat al eerder gelegd was met de eerste ombudsman van Curaçao is voortgezet met zijn opvolger, mevrouw Martijn. Onderzocht wordt of concrete ondersteuning van het bureau op Curaçao wenselijk en mogelijk is.

**BEHOORLIJKHEIDSNORMEN**

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

*GRONDRECHTEN*

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd.

*1. Discriminatieverbod*

Een overheidsinstantie mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht op welke wijze 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 overheidsinstantie 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 overheidsinstanties 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 overheidsinstanties worden doorgegeven aan derden.

*3. Huisrecht*

Een overheidsinstantie mag niet zonder toestemming van de bewoner een woning binnengaan, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Uitgangspunt is dat mensen zonder bemoeienis van de overheid in hun huiselijke omgeving kunnen leven. Wanneer een bewoner geen toestemming geeft, mag een overheidsfunctionaris een woning alleen binnengaan indien daarvoor een wettelijke basis is. Zo is geregeld dat een deurwaarder een woning in mag om beslag te leggen. Een politieteam op zoek naar wapens kan een woning doorzoeken in door de wet omschreven situaties. Enkele vormvoorschriften (bijvoorbeeld de schriftelijke machtiging) zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden.

*4. Privacy – Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

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

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

#### *5. Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming*

Een overheidsinstantie mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten de bij de wet bepaalde gevallen.

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: één van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Alleen in door de wet omschreven gevallen is insluiting mogelijk, bijvoorbeeld in verzekeringstelling van verdachten of gedwongen opname van een psychiatrische patiënt. Van een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming moet terughoudend gebruik worden gemaakt.

#### *6. Andere grond- en mensenrechten*

Bijvoorbeeld het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam (een voorbeeld van een wettelijke uitzondering: fouillering door de politie), recht op vrije nieuwsgaring (van belang voor journalisten), recht op een eerlijk proces.

### *MATERIËLE BEHOORLIJKHEID*

#### *7. Verbod van misbruik van bevoegdheid*

Een overheidsinstantie 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 overheidsinstantie is gebaseerd.

#### *8. Redelijkheid*

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

Een overheidsinstantie 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 de overheidsinstantie 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 overheidsinstantie niet onredelijk mag zijn.

#### *9. Evenredigheid*

Een overheidsinstantie wendt voor het bereiken van een doel een middel aan dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

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

#### *10. Couulance*

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

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

#### *11. Rechtszekerheid*

I Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken: Een overheidsinstantie geeft gevolg 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 worden door die overheid gehonoreerd.

De burger moet redelijkerwijs kunnen denken dat de overheidsinstantie 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 overheidsinstantie 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/verbod van vooringenomenheid*

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

De houding van een overheidsinstantie 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 overheidsinstantie 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 overheidsinstantie stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.

Het vereiste betekent dat een overheidsinstantie 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 overheidsinstantie 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 overheidsinstantie wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.

Een overheidsinstantie 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 achter-halen. 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 overheidsinstantie geeft burgers de mogelijkheid 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 overheidsinstantie 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. De overheidsinstantie dient daarbij «open kaart» te spelen en mag niet zonder noodzaak heimelijke stappen tegen de burger voorbereiden.

## ZORGVULDIGHEID: INSTRUC TIENORMEN

### *17. Voortvarendheid*

Een overheidsinstantie treedt slagvaardig en met voldoende snelheid op.

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 overheidsinstantie werkt secuur.

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 overheidsinstantie voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.

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

### *20. Actieve en adequate informatieverwerving*

Een overheidsinstantie 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 overheidsinstantie richt zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren in op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Behoorlijke dienstverlening refereert aan zorgvuldigheid, maar ook aan specifieke wetmatigheid, toegankelijkheid, informatieverstrekking, registratie etc. Een overheidsinstantie 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 overheidsinstantie 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 overheidsinstantie stelt zich in zijn bejegening van burgers hulpvaardig op.

Een overheidsinstantie 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 overheidsinstanties.

### *24. Bijzondere zorg*

Een overheidsinstantie verleent aan personen die onder zijn hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op die overheidsinstantie 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.

*25. Goede samenwerking*

Een overheidsinstantie kijkt bij het vervullen van zijn taken niet primair naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar werkt in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samen, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie.

Het gaat hier om het besef bij overheidsinstanties dat in veel gevallen een door een burger gesignaleerd probleem uitsluitend kan worden opgelost door samenwerking van verschillende betrokken instanties. Een overheidsinstantie mag zich daarbij niet verschuilen achter een beperkte taakstelling.

**SPELREGELS VOOR DE OVERHEID**

In 2009 zijn de participatiewijzer en de schadevergoedingswijzer uitgekomen met spelregels voor de overheid.

**De participatiewijzer**

Deze wijzer geeft een overzicht van tien belangrijke spelregels voor het behoorlijk omgaan met de inbreng en inspraak van burgers. De spelregels vormen een handreiking voor zowel gemeente als burger om zorgvuldige burgerparticipatie in te vullen. De participatiewijzer behoort bij het rapport *We gooien het de inspraak in* (rapport 2009/180 van 17 september 2009).

In een behoorlijk participatieproces zijn de volgende drie belangrijke elementen te onderscheiden:

- Het is van belang dat bij de voorbereiding goed wordt nagedacht over de vorm van participatie die wordt gekozen: maak heldere keuzen vooraf.
- De gemeente moet ook echt geïnteresseerd zijn in en waarde hechten aan de bijdrage van de burger: zorg voor een constructieve houding.
- Een goede informatievoorziening tijdens het hele participatieproces is cruciaal voor het welslagen ervan: zorg voor actieve en adequate informatieverstrekking.

*Heldere keuzen vooraf*

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleidsen besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
  - meebeslissen;
  - coproduceren;
  - adviseren;
  - raadplegen;
  - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
  - welk onderwerp ter discussie staat;
  - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
  - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
  - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

*Constructieve houding*

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.

8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

#### *Informatieverstrekking*

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

### **De schadevergoedingswijzer**

Deze wijzer geeft een overzicht van vijftien belangrijke spelregels voor het behoorlijk omgaan met schadeclaims. Deze spelregels vormen een handreiking voor de overheid om deze behoorlijke behandeling in de dagelijkse praktijk in te vullen. De schadevergoedingswijzer behoort bij het rapport *Behoorlijk omgaan met schadeclaims* (rapport 2009/135 van 24 juni 2009).

Behoorlijk omgaan met verzoeken om schadevergoeding door de overheid kan op vier manieren. In de eerste plaats door te kiezen voor een opstelling die is gericht op het oplossen van het conflict waaruit de claim voortvloeit, en op het voorkomen van escalatie. Ook houdt behoorlijk omgaan met schadeclaims in dat de overheid werkt vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen, ook in gevallen waarin daarvoor een directe juridische basis ontbreekt. Verder is van belang dat de overheid werkt vanuit een terughoudende processuele opstelling en met een proactieve instelling.

#### *Conflictoplossende opstelling*

1. De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.
2. De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

#### *Coulante opstelling*

3. De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels.
4. De overheid hanteert een coulante benadering indien vaststaat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

#### *Terughoudende processuele opstelling*

5. De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.
6. De inzet van processuele middelen door de overheid is proportioneel

in verhouding tot de identiteit van de burger en de aard van de schade waarom het gaat. Bij redelijke claims van geringe omvang en relatief zwakke wederpartijen is de overheid terughoudender in de neiging tot procederen.

7. Indien in een procedure tegen de overheid door de rechter (in hoogste instantie) een uitspraak is gedaan die van belang is voor andere, analoge gevallen, laat de overheid het niet op procedures in die andere gevallen aankomen.
8. De overheid is terughoudend met het instellen van hoger beroep indien zij in een procedure tegen een burger door de rechter in het ongelijk is gesteld. Zij weegt in dat geval uitdrukkelijk af wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak.
9. In geval van een proefproces in het algemeen belang maakt de overheid een afspraak met de betrokken burger over de vergoeding door het ministerie van diens proceskosten.
10. Indien een burger als gevolg van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid in een proces is betrokken, en daarin in het gelijk wordt gesteld, bepaalt de overheid of er kosten bovenop de standaardvergoedingen in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.

#### *Proactieve opstelling*

11. De overheid stelt zich proactief op door bij overheidshandelen in het algemeen belang, indien te voorzien is dat individuele burgers daardoor onevenredig benadeeld worden, van tevoren regelingen te treffen voor compensatie van dit nadeel.
12. De overheid vergoedt rente wegens vertragingsschade op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging en dwingt de burger niet daarvoor een procedure te starten.
13. Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het meerdere hoeft te gaan.
14. In het kader van een procedure verschaft de overheid de betrokken burger uit eigen beweging alle informatie die deze nodig heeft om die procedure op gelijkwaardige wijze te kunnen voeren.
15. De overheid informeert de burger zo nodig over de meest passende vorm voor het indienen van een claim.

**BIJLAGE 3**
**KLACHTEN PER BELEIDSTERREIN**
**Algemene Zaken**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Algemene Zaken</b>			
In behandeling per 01/01/2009	5		
Ontvangen in 2009	15		
Te behandelen	20		
Behandeld	- 16		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		3	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		11	
In behandeling per 01/01/2010	4		

**Buitenlandse Zaken**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken</b>			
In behandeling per 01/01/2009	40		
Ontvangen in 2009	168		
Te behandelen	208		
Behandeld	- 173		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		54	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		114	
In behandeling per 01/01/2010	35		
<b>Minister van Ontwikkelingssamenwerking</b>			
In behandeling per 01/01/2009	0		
Ontvangen in 2009	2		
Te behandelen	2		
Behandeld	- 1		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1	
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		0	
In behandeling per 01/01/2010	1		

## Justitie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Justitie</b>			
In behandeling per 01/01/2009	228		
Ontvangen in 2009	791		
Te behandelen	1.019		
Behandeld	- 915		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		269	
b. onderzoek, waarvan met rapport		43	
gegrond			22
deels gegrond			12
niet gegrond			6
geen oordeel			3
c. tussentijds beëindigd/opgelost		20	
d. doorverwijzing/informatie		583	
In behandeling per 01/01/2010	104		
<b>Immigratie- en Naturalisatiedienst</b>			
In behandeling per 01/01/2009	47		
Ontvangen in 2009	213		
Te behandelen	260		
Behandeld	- 237		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		89	
b. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			3
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		10	
d. doorverwijzing/informatie		134	
In behandeling per 01/01/2010	23		
<b>Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen</b>			
In behandeling per 01/01/2009	32		
Ontvangen in 2009	120		
Te behandelen	152		
Behandeld	- 124		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		15	
b. onderzoek, waarvan met rapport		8	
gegrond			4
deels gegrond			3
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		99	
In behandeling per 01/01/2010	28		

**Justitie [vervolg]**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Openbaar Ministerie</b>			
In behandeling per 01/01/2009	55		
Ontvangen in 2009	184		
Te behandelen	239		
Behandeld	- 216		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		72	
b. onderzoek, waarvan met rapport		16	
gegrond			5
deels gegrond			8
niet gegrond			2
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		125	
In behandeling per 01/01/2010	23		
<b>Centrale Verwerking Openbaar Ministerie</b>			
In behandeling per 01/01/2009	14		
Ontvangen in 2009	57		
Te behandelen	71		
Behandeld	- 65		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		19	
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		44	
In behandeling per 01/01/2010	6		
<b>Centraal Justitieel Incasso Bureau</b>			
In behandeling per 01/01/2009	29		
Ontvangen in 2009	129		
Te behandelen	158		
Behandeld	- 151		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		38	
b. onderzoek, waarvan met rapport		5	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			3
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		106	
In behandeling per 01/01/2010	7		



**Politie**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
In behandeling per 01/01/2009	272		
Ontvangen in 2009	1.021		
Te behandelen	1.293		
Behandeld	- 1.149		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		219	
b. onderzoek, waarvan met rapport		90	
gegrond			33
deels gegrond			41
niet gegrond			15
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		14	
d. doorverwijzing/informatie		826	
In behandeling per 01/01/2010	144		

**Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>			
In behandeling per 01/01/2009	11		
Ontvangen in 2009	70		
Te behandelen	81		
Behandeld	- 69		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		11	
b. onderzoek, waarvan met rapport		5	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			2
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		51	
In behandeling per 01/01/2010	12		

## Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>			
In behandeling per 01/01/2009	10		
Ontvangen in 2009	38		
Te behandelen	48		
Behandeld	- 40		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		5	
b. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			3
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		29	
In behandeling per 01/01/2010	8		
<b>Informatie Beheer Groep</b>			
In behandeling per 01/01/2009	30		
Ontvangen in 2009	236		
Te behandelen	266		
Behandeld	- 241		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		38	
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		200	
In behandeling per 01/01/2010	25		

## Financiën

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Financiën</b>			
In behandeling per 01/01/2009	351		
Ontvangen in 2009	2.177		
Te behandelen	2.528		
Behandeld	- 2.267		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		988	
b. onderzoek, waarvan met rapport		26	
gegrond			13
deels gegrond			6
niet gegrond			6
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		52	
d. doorverwijzing/informatie		1.201	
In behandeling per 01/01/2010	261		
<b>Belastingdienst</b>			
In behandeling per 01/01/2009	327		
Ontvangen in 2009	2.066		
Te behandelen	2.393		
Behandeld	- 2.144		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		969	
b. onderzoek, waarvan met rapport		21	
gegrond			12
deels gegrond			4
niet gegrond			5
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		50	
d. doorverwijzing/informatie		1.104	
In behandeling per 01/01/2010	249		

## Defensie

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Defensie</b>			
In behandeling per 01/01/2009	28		
Ontvangen in 2009	66		
Te behandelen	94		
Behandeld	- 76		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		23	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		49	
In behandeling per 01/01/2010	18		
<b>Koninklijke Marechaussee</b>			
In behandeling per 01/01/2009	17		
Ontvangen in 2009	24		
Te behandelen	41		
Behandeld	- 29		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		8	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		18	
In behandeling per 01/01/2010	12		

**Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</b>			
In behandeling per 01/01/2009	18		
Ontvangen in 2009	92		
Te behandelen	110		
Behandeld	- 98		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		30	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		64	
In behandeling per 01/01/2010	12		
<b>Minister Wonen, Wijken en Integratie</b>			
In behandeling per 01/01/2009	2		
Ontvangen in 2009	7		
Te behandelen	9		
Behandeld	- 7		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		2	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		4	
In behandeling per 01/01/2010	2		

## Verkeer en Waterstaat

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</b>			
In behandeling per 01/01/2009	24		
Ontvangen in 2009	82		
Te behandelen	106		
Behandeld	- 93		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		20	
b. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			4
deels gegrond			1
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		2	
d. doorverwijzing/informatie		65	
In behandeling per 01/01/2010	13		
<b>Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen</b>			
In behandeling per 01/01/2009	27		
Ontvangen in 2009	302		
Te behandelen	329		
Behandeld	- 311		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		107	
b. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			6
deels gegrond			0
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		195	
In behandeling per 01/01/2010	18		
<b>Dienst Wegverkeer (RDW)</b>			
In behandeling per 01/01/2009	26		
Ontvangen in 2009	103		
Te behandelen	129		
Behandeld	- 114		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		32	
b. onderzoek, waarvan met rapport		6	
gegrond			4
deels gegrond			0
niet gegrond			2
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		6	
d. doorverwijzing/informatie		70	
In behandeling per 01/01/2010	15		

## Economische Zaken

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Economische Zaken</b>			
In behandeling per 01/01/2009	7		
Ontvangen in 2009	20		
Te behandelen	27		
Behandeld	- 23		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		3	
b. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		17	
In behandeling per 01/01/2010	4		

## Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b>			
In behandeling per 01/01/2009	9		
Ontvangen in 2009	45		
Te behandelen	54		
Behandeld	- 46		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		17	
b. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			2
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		26	
In behandeling per 01/01/2010	8		

## Sociale Zaken en Werkgelegenheid

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>			
In behandeling per 01/01/2009	1		
Ontvangen in 2009	45		
Te behandelen	46		
Behandeld	- 39		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		3	
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		35	
In behandeling per 01/01/2010	7		
<b>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</b>			
In behandeling per 01/01/2009	128		
Ontvangen in 2009	954		
Te behandelen	1.082		
Behandeld	- 937		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		276	
b. onderzoek, waarvan met rapport		25	
gegrond			16
deels gegrond			8
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		20	
d. doorverwijzing/informatie		616	
In behandeling per 01/01/2010	145		



## Volksgezondheid, Welzijn en Sport

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>			
In behandeling per 01/01/2009	22		
Ontvangen in 2009	189		
Te behandelen	211		
Behandeld	- 195		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		83	
b. onderzoek, waarvan met rapport		9	
gegrond			1
deels gegrond			8
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		5	
d. doorverwijzing/informatie		98	
In behandeling per 01/01/2010	16		
<b>College voor Zorgverzekeringen</b>			
In behandeling per 01/01/2009	52		
Ontvangen in 2009	149		
Te behandelen	201		
Behandeld	- 196		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		145	
b. onderzoek, waarvan met rapport		2	
gegrond			1
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		8	
d. doorverwijzing/informatie		41	
In behandeling per 01/01/2010	5		
<b>Centraal Administratie Kantoor</b>			
In behandeling per 01/01/2009	22		
Ontvangen in 2009	841		
Te behandelen	863		
Behandeld	- 852		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		745	
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		106	
In behandeling per 01/01/2010	11		

**Volksgezondheid, Welzijn en Sport [vervolg]**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Inspectie voor de Gezondheidszorg</b>			
In behandeling per 01/01/2009	13		
Ontvangen in 2009	19		
Te behandelen	32		
Behandeld	- 29		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		4	
b. onderzoek, waarvan met rapport		7	
gegrond			1
deels gegrond			6
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		17	
In behandeling per 01/01/2010	3		
<b>Minister voor Jeugd en Gezin</b>			
In behandeling per 01/01/2009	6		
Ontvangen in 2009	22		
Te behandelen	28		
Behandeld	- 22		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		1	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		20	
In behandeling per 01/01/2010	6		
<b>Bureaus Jeugdzorg</b>			
In behandeling per 01/01/2009	60		
Ontvangen in 2009	211		
Te behandelen	271		
Behandeld	- 236		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		24	
b. onderzoek, waarvan met rapport		4	
gegrond			1
deels gegrond			2
niet gegrond			0
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		205	
In behandeling per 01/01/2010	35		

**Decentrale overheden**

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Gemeenten</b>			
In behandeling per 01/01/2009	331		
Ontvangen in 2009	1.510		
Te behandelen	1.841		
Behandeld	- 1.626		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		319	
b. onderzoek, waarvan met rapport		45	
gegrond			28
deels gegrond			8
niet gegrond			8
geen oordeel			1
c. tussentijds beëindigd/opgelost		21	
d. doorverwijzing/informatie		1.241	
In behandeling per 01/01/2010	215		
<b>Provincies</b>			
In behandeling per 01/01/2009	14		
Ontvangen in 2009	74		
Te behandelen	88		
Behandeld	- 72		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		15	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		1	
d. doorverwijzing/informatie		55	
In behandeling per 01/01/2010	16		
<b>Waterschappen</b>			
In behandeling per 01/01/2009	24		
Ontvangen in 2009	140		
Te behandelen	164		
Behandeld	- 154		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		36	
b. onderzoek, waarvan met rapport		1	
gegrond			0
deels gegrond			1
niet gegrond			0
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		0	
d. doorverwijzing/informatie		117	
In behandeling per 01/01/2010	10		

## Decentrale overheden [vervolg]

	Totaal	Wijze van behandeling	Oordeel rapporten
<b>Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties</b>			
In behandeling per 01/01/2009	0		
Ontvangen in 2009	8		
Te behandelen	8		
Behandeld	- 8		
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		8	
In behandeling per 01/01/2010	0		
<b>Gemeenschappelijke regelingen</b>			
In behandeling per 01/01/2009	14		
Ontvangen in 2009	130		
Te behandelen	144		
Behandeld	- 128		
Wijze van behandeling			
a. oplossing door interventie		38	
b. onderzoek, waarvan met rapport		3	
gegrond			2
deels gegrond			0
niet gegrond			1
geen oordeel			0
c. tussentijds beëindigd/opgelost		3	
d. doorverwijzing/informatie		84	
In behandeling per 01/01/2010	16		

**NEVENFUNCTIES AMBTSDRAGERS****Alex Brenninkmeijer: Nationale ombudsman**

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

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

- columnist SC, rubriek Staat en Recht (Sdu, auteursvergoeding);
- redacteur en columnist Nederlands Juristenblad (Kluwer, redactievergoeding);
- columnist Opportuun, (Openbaar Ministerie);
- hoofdredacteur Handboek mediation (Sdu, redactievergoeding);
- voorzitter redactie Mediationreeks (Sdu, redactievergoeding);
- voorzitter redactie Tijdschrift Conflicthantering (NMI/Sdu, redactievergoeding);
- voorzitter redactie Kennisreeks NMI (NMI/Sdu, redactievergoeding);
- voorzitter Vereniging voor Klachtrecht;
- bestuurslid Kirchheinerstichting voor Ombudsman en Democratie;
- lid wetenschappelijke raad van de Stichting GAK Fonds (vacatiegeld);
- lid comité van aanbeveling van het dispuut Res Publica, afdeling Staats- en Bestuursrecht;
- lid Raad van Inspiratie van de Sociale Verzekeringsbank voor de verdere ontwikkeling van de Burgerpolis;
- lid Raad van Nesteliers Koninklijke Marechaussee (maatschappelijke adviesraad);
- lid Maatschappelijke Adviesraad, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Tilburg.

**Frank van Dooren: substituut Nationale ombudsman**

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

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

**Addie Stehouwer: substituut Nationale ombudsman**

Mevrouw mr. A. Stehouwer bekleedt de volgende nevenfuncties:

- Secundus juridisch adviseur van de Algemene Classicale Vergadering (ACV) Utrecht van de Protestantse Kerk in Nederland;
- Vertrouwenspersoon scholengemeenschap De Heemlanden te Houten;
- Rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Den Haag (vacatiegeld).