

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
1	PERSOONLIJK... OF NIET? DIGITAAL... OF NIET? 5
1.1	Inleiding 5
1.2	Het beoordelingskader van de Nationale ombudsman 5
1.3	Waardering voor de overheid 8
1.4	Klachten en bezwaren 9
1.5	Wat zijn verbeterpunten? 10
1.6	Digitalisering van de overheid 11
1.7	Hoe presteren de verschillende overheidsdiensten met hun digitale dienstverlening? 13
1.8	Aandachtspunten 14
1.9	Conclusie 17
1.10	Aanbevelingen 18
2	HET WERK VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN 20
2.1	Open en duidelijk 21
2.2	Respectvol 23
2.3	Betrokken en oplossingsgericht 27
2.4	Eerlijk en betrouwbaar 30
3	WERK IN CIJFERS 35
3.1	Kerncijfers 35
3.2	Omvang klachten 35
3.3	Aard van de contacten 37
3.4	Wijze van behandeling 37
3.5	Onderzoek uit eigen beweging 40
3.6	Oordeel in rapporten 41
3.7	Onderwerp van klachten 41
3.8	Aanbevelingen 42
3.9	Ontvangen klachten per beleidsterrein 43
3.10	Meldpunt 44

3.11	Doorlooptijden	45
3.12	Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman	45
4	ORGANISATIE	47
4.1	Interne ontwikkelingen	47
4.2	Financiën	50
4.3	Personeel	50
4.3.1	Formatie en bezetting	50
4.3.3	In- en uitstroom	51
4.3.4	Bezetting vrouwen/mannen	51
4.3.2	Vitaliteit en ziekteverzuim	51
4.3.5	Bezetting loonschalen (m/v)	51

VOORWOORD

De overheidsdienstverlening bevindt zich in een transitiefase. Door digitalisering, bezuinigingen en decentralisatie is veel in beweging. De Nationale ombudsman wil goede dienstverlening door de overheid bevorderen. Hij presenteert daarom in dit jaarverslag een visie op de kwaliteit van de overheidsdienstverlening die hierbij kan helpen. Belangrijk is dat de overheidsdienstverlening goed aansluit op de behoeften van burgers. De overheid moet investeren in zaken die burgers prettig vinden in het contact met de overheid. De visie van de Nationale ombudsman vindt u terug in hoofdstuk 1 en in acht aanbevelingen. Het is het laatste visiestuk van Alex Brenninkmeijer. Het jaar 2013 was zijn laatste jaar als Nationale ombudsman. Dit is dan ook zijn laatste jaarverslag.

Zoals in het vorige jaarverslag is vermeld, is de organisatie van de Nationale ombudsman in de loop van 2012 overgegaan op een andere werkwijze: «direct aanpakken». Burgers die bellen naar de ombudsman komen nu direct terecht bij deskundige onderzoekers. Gebleken is dat de burger deze snelle wijze van werken waardeert. Deze werkwijze heeft ook gevolgen voor onze registratie van zaken. U vindt daarom in hoofdstuk 3 een andere presentatie van klachtencijfers dan in vorige jaarverslagen. Deze presentatie is ingegeven door de ontwikkeling van minder schriftelijke naar steeds meer mondelinge klachtafdoening.

Het totaal aantal (mondelinge en schriftelijke) klachten bedroeg in 2013 ruim 38.000 tegen ongeveer 40.000 in 2012. Bij vrijwel alle beleids-terreinen zien we een afname van het aantal klachten. Alleen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de instanties die daaronder vallen, is sprake van een forse toename van het aantal klachten. De top vijftien van overheidsinstanties geeft nog steeds eenzelfde beeld. De volgorde van de eerste vier is ongewijzigd (Belastingdienst, gemeenten, politie en UWV), maar het aantal klachten over deze instanties is afgenomen (variërend van 5% tot 12% per organisatie). Het aantal klachten over het CJIB (nr. 5) blijft met de jaren toenemen en steeg het afgelopen jaar met 12%. De klachten over gerechtsdeurwaarders maken een enorme sprong naar boven (toename van 115%). Dat baart mij grote zorgen.

Ook bij de nieuwe taken van de Nationale ombudsman weet de burger ons steeds beter te vinden. Over Caribisch Nederland ontving de ombudsman in 2013 95 klachten. In de nieuwe hoedanigheid van Veteranenombudsman ontvingen wij 69 klachten. Inmiddels heeft de Tweede Kamer een initiatief-wetsvoorstel aangenomen waarin de Nationale ombudsman een nieuwe taak wordt toebedeeld: het Huis voor Klokkeluiders. In afwachting van de besluitvorming in de Eerste Kamer wordt intern begonnen met de voorbereiding op die nieuwe taak.

Ook dit jaar heeft de Nationale ombudsman vele onderzoeken uit eigen beweging verricht. Die hebben geleid tot rapporten, zorgenbrieven en gesprekken om te leren van structurele problemen. Een greep hieruit:

- In de rapporten *In het krijt bij de overheid* en *Met voeten getreden* heeft de ombudsman aandacht gevraagd voor het optreden van de overheid en van gerechtsdeurwaarders bij het invorderen van schulden bij burgers die door de economische crisis in financiële problemen zijn geraakt. Er wordt vaak geen rekening gehouden met de beslagvrije voet waar burgers recht op hebben.

- Ook heeft de ombudsman aandacht gevraagd bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het feit dat bij verkeersboetes geen betalingsregelingen mogelijk zijn. Dit leidt tot aanzienlijke verhogingen en zelfs tot drastische maatregelen als gijzeling bij mensen die wel willen maar niet in één keer kunnen betalen. Justitie heeft zich bereid getoond hierover na te denken.
- De ombudsman constateert dat de aanpak van fraude is doorgeslagen. Echte fraude moet worden aangepakt, maar vergissingen zijn geen fraude en moeten niet tot scherpe sancties leiden. De regels moeten helder en niet te ingewikkeld zijn. Scherpe sancties zijn alleen gerechtvaardigd als voor de burger duidelijk is wat mag en wat niet. De meeste burgers zijn te vertrouwen.
- Verder constateert de ombudsman dat de overheid nog geen oplossing heeft voor burgers die door jarenlange onzekerheid over infrastructurele projecten hun huis niet kwijt kunnen.
- Ook maakt hij zich zorgen over de neiging van de overheid om de grenzen van haar bevoegdheden op te zoeken. Zo constateerde hij dat er sprake was van oneigenlijk gebruik van het middel preventief fouilleren bij grote politiecontroles. Een overheid die de grenzen van de wet opzoekt, moet niet verbaasd zijn dat ook burgers die grenzen gaan opzoeken.
- Een zorgelijke ontwikkeling is ook de toenemende neiging van de overheid om sanctionerende maatregelen op te leggen buiten de rechter om. Een voorbeeld is het alcoholslot dat in individuele gevallen disproportionele gevolgen kan hebben. Waarom wordt het opleggen van deze maatregel niet aan de rechter toevertrouwd?
- Ten slotte deed de Nationale ombudsman onderzoek naar de toegang tot goede medische zorg voor vreemdelingen. Hij ziet dat de overheid zich concentreert op veiligheid en het beheersen van kosten. Daardoor verliest zij de menselijke maat uit het oog. De toegang tot medische zorg voor vreemdelingen komt erdoor in het gedrang.

Graag vraag ik de aandacht van de Tweede Kamer voor dit verslag en voor de aanbevelingen. In het bijzonder vraag ik de leden wie het aangaat aandacht voor de jaarbrieven aan de verschillende overheidsinstanties die op de website www.jaarverslag.nationaleombudsman.nl zijn gepubliceerd. Hierin staan de belangrijkste signalen en klachten van burgers over deze organisaties. Op basis van de jaarbrieven vinden vervolggesprekken over verbeteringen plaats.

De Nationale ombudsman,
F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

1 PERSOONLIJK... OF NIET? DIGITAAL... OF NIET?

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer

1.1 Inleiding

De kwaliteit van de overheidsdienstverlening staat al jaren hoog op de politieke agenda. De financiële crisis heeft daar in twee opzichten verandering in gebracht. In de eerste plaats is de politieke keuze gemaakt om de digitale dienstverlening te versterken, waardoor op traditionele dienstverlening bezuinigd zou kunnen worden. In de tweede plaats is goede dienstverlening bij een aantal ministeries geschrapt als beleidsdoelstelling. Zo heeft bijvoorbeeld de secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gesteld dat een zesje voor dienstverlening ook voldoende is. Dit als reactie op het sinds jaren geldende doel van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) om excellente dienstverlening te leveren. Het UWV zet sterk in op meer digitale dienstverlening en stelt via bijvoorbeeld werk.nl en zijn uitkeringsite uwv.nl het gebruik van het digitale kanaal min of meer verplicht. Als iemand moeite heeft met dat digitale kanaal dan wordt eventueel een cursus aangeboden, waardoor gebruik van het digitale kanaal gefaciliteerd wordt. Alle andere mogelijkheden tot contact worden geminimaliseerd, zo is het nog slechts één middag in de week mogelijk om in persoon op een zogeheten Werkplein langs te komen.

Het kabinet-Rutte II heeft – mede vanwege de noodzakelijke bezuinigingen – gekozen voor meer digitalisering bij de overheid. Met de Visiebrief digitale overheid 2017 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt duidelijk een nieuwe stap gezet. Hoe waardeert de burger de (digitale) overheidsdienstverlening? Het antwoord op die vraag wordt in twee delen gegeven. Ten eerste wordt een overzicht gegeven van de verschillende ontwikkelingen in die waardering. Deze ontwikkelingen zijn zichtbaar doordat ik eerder onderzoek van TNS Nipo over de kwaliteit van de overheidsdienstverlening uit de jaren 2008, 2009 en 2010 in 2013 door TNS Nipo heb laten herhalen. Bovendien heb ik voor mijn onderzoek *De burger gaat digitaal* gebruikgemaakt van het panel van TROS Radar en een enquête uitgezet. Dit leverde uiteindelijk 48.000 ingevulde enquêtes op. Ook een enquête over (digitale) overheidsdienstverlening die ik heb uitgezet bij leden van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de ambtenaren die veelal de afdeling burgerzaken bemensen, leverde een goede respons en goede inzichten op. Ten tweede komt aan de orde welke punten vanuit het perspectief van de burger speciale aandacht vragen en welke verbeterpunten bij de verdere ontwikkeling van de digitale overheid belangrijk zijn. Voor de burger is het belangrijk om bij het regelen van zijn belangen goed contact met de overheid te hebben. Dat is geen luxe, maar vormt de kern van de legitimatie en aanvaarding van overheidsbeleid.

Voordat ik het beeld schets van de kwaliteit van de dienstverlening anno 2013 geef ik eerst nog het kader aan waarbinnen de Nationale ombudsman de kwaliteit van de dienstverlening beoordeelt. Het is immers belangrijk om te weten wát als kwaliteit wordt beschouwd.

1.2 Het beoordelingskader van de Nationale ombudsman

In de periode dat ik Nationale ombudsman was, heb ik op basis van de concrete klachten (ruim 111.000) en op basis van 60 onderzoeken uit eigen beweging 2.650 rapporten uitgebracht. In 836 rapporten heb ik aanbeve-

lingen gedaan. Die vormden op hun beurt weer de basis voor jaarverslagen met onderwerpen als ketensamenwerking (2009), terugkoppeling en reflectie (2010), vertrouwen van en in de burger (2011) en complexiteit van de overheid (2012). In die jaarverslagen is in de loop der jaren het kader voor de beoordeling door de Nationale ombudsman ontwikkeld. In termen van de Algemene wet bestuursrecht wordt dat kader gevormd door de behoorlijkheidsnormen,¹ die in 2012 in samenwerking met gemeentelijke ombudsmannen zijn uitgewerkt in vier categorieën: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar. Bij de categorie eerlijk en betrouwbaar gaat het bijvoorbeeld om integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie en professionaliteit.²

De behoorlijkheidsnormen zijn tevens de grondslag geweest voor wat het ombudsmodel of ombudskwadrant wordt genoemd.³ Uitgangspunt van dit model is dat de overheid enerzijds rechtmatig moet handelen, maar tegelijkertijd ook behoorlijk. De overheid mag zich met andere woorden nooit eenvoudigweg achter de wet of een regel verschuilen. De behoorlijkheid vormt in deze benadering geen verlengstuk van de rechtmatigheid, maar heeft zelfstandige betekenis naast de rechtmatigheid.⁴ Die behoorlijkheid speelt een belangrijke rol bij het leggen van een goede verbinding tussen enerzijds de overheid als juridisch/financieel systeem en anderzijds de leefwereld van burgers, waartussen naar hun aard steeds een zekere spanning zit.⁵

Het ombudsmodel is voor de dagelijkse praktijk van het bureau van de Nationale ombudsman vertaald in de werkwijze *direct aanpakken*. Deze aanpak stelt hogere eisen aan de competenties van medewerkers van de Nationale ombudsman, omdat direct aan de telefoon met verzoekers besproken wordt wat het probleem is waarmee zij zitten en wat de beste aanpak is. In de oude situatie werd een klacht schriftelijk ingestuurd en in die vorm ook bestudeerd en veelal afgedaan.

¹ Artikel 9:36, tweede lid bepaalt: Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid geschonden is.

² www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuwe-behoorlijkheidsnormen.

³ Ph. Langbroek, «Ombudsmanwerk tussen overheid en burger», *Ars Aequi* special, Multidisciplinaire bestudering van de rechtswetenschap 2007, p. 910–920.

⁴ Zowel nationaal als internationaal vindt deze benadering steun, zie bijvoorbeeld R.J.N. Schlössels, De harde kern van behoorlijkheid. Over rechtmatigheid, behoorlijkheid en de Nationale ombudsman, in: K. Groenendijk e.a. (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten*, Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, en M. Remác, *Coordinating ombudsmen and the judiciary: A comparative view on the relations between ombudsmen and the judiciary in the Netherlands, the United Kingdom/England and the European Union*, dissertatie Universiteit Utrecht 2014.

⁵ A.F.M. Brenninkmeijer, «Kafka als icoon», *Christen Democratische Verkenningen* 2010, nr. 3.

Figuur 1 Het ombudsmodel – behoorlijkheid (verticaal) versus rechtmatigheid (horizontaal)



De spanning tussen overheid en burger wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het feit dat de overheid haar processen inricht volgens wetten, formulieren en procedures, terwijl mensen met hun dagelijkse noden en behoeften zich moeten aanpassen aan wat het overheidssysteem van hen verlangt. De digitale overheid is hiervan een duidelijke illustratie. Men kan de overheid voor bepaalde diensten zoals toeslagen alleen nog via de virtuele werkelijkheid van het web benaderen, en de burger is via zijn burgerservicenummer automatisch verbonden aan allerlei digitale overheidssystemen – die onderling steeds meer gekoppeld worden. Die spanning tussen overheid en burger maakt het noodzakelijk om in concrete situaties goed contact te hebben. Als Nationale ombudsman heb ik dit goede contact omschreven als een interface tussen overheid en burger die opgebouwd is uit vier elementen: zo nodig persoonlijk contact, serieus nemen en met respect behandelen (behoorlijkheid), op voet van gelijkwaardigheid (participatie) en vanuit vertrouwen.

Veel overheidsorganisaties hebben deze benadering overgenomen en het project *Prettig contact met de overheid* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierbij als stimulans gewerkt.⁶ De kern van de zaak is dat de overheid er enerzijds naar moet streven om op efficiënte wijze het beleid uit te voeren, maar anderzijds daarbij in goed contact met burgers moet staan. *Prettig Contact met de Overheid* lijkt op het eerste gezicht een luxeverschijnsel en in tijden van financiële krapte kan de bezuinigingsnoodzaak leiden tot het wegstrepen van deze luxe. Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman gaat het echter niet om een luxe. Onderzoek wijst uit dat als burgers zich behoorlijk behandeld voelen, dat belangrijke effecten op de relatie overheid-burger heeft.⁷ Uit onderzoek – onder andere in het kader van *Prettig Contact met de Overheid* – blijkt dat burgers negatieve beslissingen eerder aanvaarden wanneer zij zich behoorlijk behandeld voelen. In meer technische termen: de ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft een positieve uitwerking op de aanvaarding van het overheidshandelen, zelfs als negatief voor de

⁶ Zie prettigcontactmetdeoverheid.nl.

⁷ Zie de verschillende rapporten *Prettig contact met de overheid* (deel 1, 2 en 3, deel 4 verschijnt begin 2014; te vinden op prettigcontactmetdeoverheid.nl) en K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid*, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

burger wordt beslist.⁸ Ook blijkt behoorlijke behandeling bij te dragen aan legitimatie van de betrokken overheidsdienst. Bijvoorbeeld: als een agent op correcte wijze een bon uitschrijft, zal het overgrote deel van de overtreders deze bekeuring aanvaarden en vinden dat de agent gewoon zijn werk doet.

Daarnaast vermindert prettige en goede communicatie het ontstaan of voortduren van allerlei formele en kostbare juridische procedures zoals bezwaar en beroep. Zeker in tijden van bezuinigingen en ingrijpende beleidsveranderingen is het daarom belangrijk dat burgers zich behoorlijk behandeld voelen. Dat is bijvoorbeeld de gedachte achter de geplande «keukentafelgesprekken» voor de zorg op gemeentelijk niveau.⁹ Als zo'n gesprek plaatsvindt op basis van de uitgangspunten persoonlijk contact, behoorlijk behandelen en mensen serieus nemen, gelijkwaardigheid en vertrouwen, dan kunnen creatieve oplossingen op maat worden gevonden voor de invulling van de zorgbehoefte die daarbij ook positief worden beoordeeld. Dergelijke keukentafelgesprekken lijken op mediationgesprekken, waarbij effectieve communicatie over en weer de kern is.

Het Nederlandse ombudsmodel heeft geleid tot vernieuwing van het vak van ombudsman. Vanuit het buitenland is het afgelopen jaar van verschillende kanten belangstelling getoond voor de Nederlandse benadering van het ombudswerk.

- De Zweedse ombudsman – het oudste ombudsinstituut ter wereld – heeft met een delegatie de Nationale ombudsman bezocht in het kader van een heroriëntatie op zijn werk.
- De Nationale ombudsman is uitgenodigd door de stad Kopenhagen, de universiteit aldaar en de Deense ombudsman om over *Prettig Contact met de Overheid* en het ombudsmodel een voordracht te houden.
- Leden van het Britse Lagerhuis hebben een werkbezoek gebracht aan de Nederlandse ombudsman in het kader van de evaluatie van het functioneren van de Britse Parliamentary ombudsman.

1.3 Waardering voor de overheid

In 2013 heb ik TNS Nipo opdracht gegeven de kwaliteit van overheidsdienstverlening te meten in vervolg op eerdere metingen in 2008–2010.¹⁰ De uitkomsten zijn redelijk positief: individuele overheidsorganisaties scoren nu een 7,1. De keten van overheidsorganisaties scoort 6,8 en de overheid als geheel 6,5. In dit laatste cijfer zit door de jaren heen geen positieve ontwikkeling. Wellicht komt dit omdat het om een wel zeer globaal oordeel gaat, «de overheid als geheel».

Kennelijk is de kwaliteit van de dienstverlening door individuele organisaties en bij het samenwerken van organisaties verbeterd en dat is verheugend. Wellicht dat dit mede het resultaat is van initiatieven als *Prettig Contact met de Overheid* en mijn pleidooien om meer oog te hebben voor behoorlijkheid en goede communicatie.

⁸ Dit wordt bijvoorbeeld bevestigd in onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau waaruit blijkt dat de waardering voor UWV, gemeenten en SVB niet sterk uiteenloopt al naar gelang wel of geen uitkering wordt genoten: E. Eggink, *Achtergrondrapport bij burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002–2010*, Den Haag: SCP 2013, p. 81.

⁹ De gedachte van de keukentafelgesprekken is dat de zorgbehoefte van burgers zo min mogelijk eenzijdig door de overheid wordt vastgesteld. De zorg wordt afgestemd op de behoefte: maatwerk.

¹⁰ TNS Nipo, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening*, 2013.

Bij afzonderlijke bestuursorganen zoals het CBR is aantoonbaar dat in de laatste jaren de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd door gericht aandacht te besteden aan behoorlijkheid. Nadat de Tweede Kamer veel kritiek had op de dienstverlening is het CBR onder verscherpt toezicht geplaatst. Inmiddels is, mede dankzij de serieuze aanpak van de klachtbehandeling, weer een normale situatie ontstaan.

Ook bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is na de kritiek van de Nationale ombudsman ¹¹ en de daaropvolgende rapporten van Van der Steenhoven ¹² en Sorgdrager ¹³ voor een andere – meer behoorlijke – benadering van patiënten en hun naasten gekozen. De eind 2012 aangetreden Inspecteur-generaal van de IGZ stelt het serieus nemen van patiënten en naasten als zij meldingen hebben over problemen in de gezondheidszorg, centraal. Volgens haar kunnen zorginstellingen leren van wat patiënten hebben ervaren in de zorgverlening. Dat lerend perspectief maakt dat zorginstellingen de kwaliteit van zorg continu verbeteren. Klachtbehandeling vormt een wezenlijk onderdeel van de kwaliteitszorg. Via klachten komen immers signalen binnen die voor de kwaliteitszorg van groot belang zijn. Anders gezegd, het is in het belang van goede gezondheidszorg om van klachten te leren. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor de gezondheidszorg.

Ook bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is zichtbaar dat het serieus nemen van klachten tot betere uitvoering leidt. Het aantal klachten over de IND bij de Nationale ombudsman bedroeg in 2005 1.240. In 2006 zette de IND een verbetertraject in waarbij vanuit het bureau Nationale ombudsman cursussen over behoorlijkheid zijn gegeven en ik ten behoeve van de klachtbehandelaars zelf mijn visie heb gegeven op effectieve klachtbehandeling: streef naar een informele afdoening op zo kort mogelijk termijn. De effecten van dit verbetertraject zijn aanzienlijk geweest. Het aantal klachten over de IND bij de Nationale ombudsman is sinds 2005 tot minder dan een zesde gereduceerd, tot gemiddeld 240 klachten de afgelopen jaren.

1.4 Klachten en bezwaren

Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman is het belangrijk te constateren dat de overheid in het TNS Nipo-onderzoek een zeer lage waardering krijgt voor de levensgebeurtenis van het indienen van een klacht of bezwaar: een 5,1. De lage waardering lijkt de vrij breed levende indruk te weerspreken die in de media en de politiek bestaat, dat mensen gemakkelijk en veel klagen. De meeste mensen zien tegen een klacht- of bezwaarprocedure op. Mensen verbinden aan juridische procedures vooral negatieve gevoelens zoals frustratie, onzekerheid en bezorgdheid. Dit leidt er tevens toe dat veel mensen klachten achterwege laten. Als Nationale ombudsman is mij gebleken dat klagers een snelle oplossing van een probleem veel hoger waarderen dan het uitbrengen van een rapport uitmondend in een behoorlijkheidsoordeel na maanden onderzoek. ¹⁴

¹¹ De Nationale ombudsman, *De Inspectie voor de Gezondheidszorg: een papieren tijger*, rapport 2009/250, *Baby Jelmer*, rapport 2011/357 en *Geen gehoor bij de IGZ. Signalen over de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, rapport 2012/051 (met acht aanbevelingen).

¹² K. van der Steenhoven, *Doorpakken! Organisatieonderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, ABDTOPConsult 2012.

¹³ W. Sorgdrager, *Van incident naar effectief toezicht. Onderzoek naar de afhandeling van dossiers over meldingen door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, 2012.

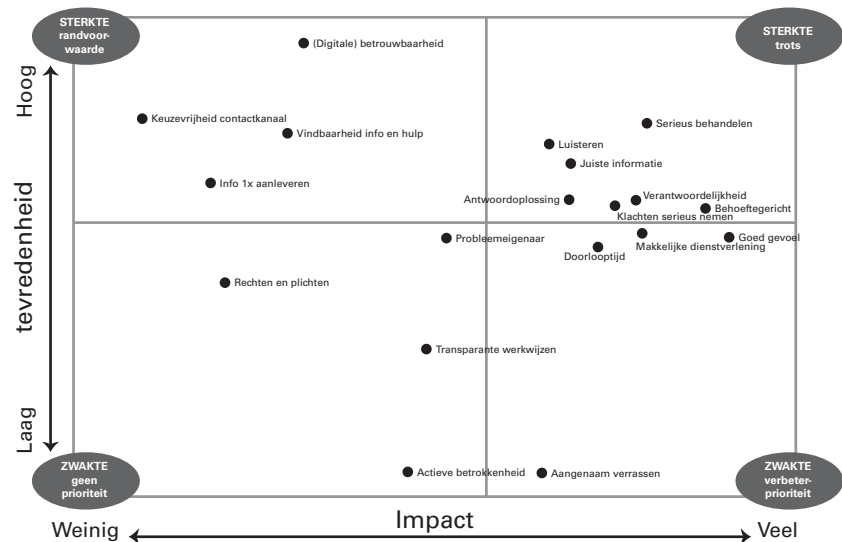
¹⁴ A.F.M. Brenninkmeijer, *Werken aan behoorlijkheid: de Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

De lage waardering voor formele klacht- en bezwaarprocedures is aanleiding geweest tot aanpassing van de werkwijze van mijn bureau. In de loop van de tijd heeft een verschuiving plaatsgevonden van meer traditionele schriftelijke klachtbehandeling aan de hand van dossiers naar een directe telefonische behandeling van klachten en problemen van burgers. Ook het eerdergenoemde project *Prettig Contact met de Overheid* is op een andere aanpak van klachtprocedures gebaseerd. Inmiddels ligt er een initiatief-wetsontwerp van Kamerlid Van der Steur waarin goede communicatie met burgers ter vermindering van Awb-procedures het uitgangspunt vormt. Ongelukkigerwijs juridiseert het initiatief-wetsontwerp mediation wel te sterk en legt het mediation te dwingend op. Het zou waardevol zijn wanneer het wetsontwerp meer gaat aansluiten bij de praktijk van *Prettig Contact met de Overheid*.

1.5 Wat zijn verbeterpunten?

Het TNS Nipo-onderzoek bevat een waardevolle analyse van de relatieve waarde die burgers hechten aan kwaliteitsaspecten. Sommige aspecten vinden zij erg belangrijk en aan andere hechten zij weer iets minder waarde. De vraag als verbeteringen worden doorgevoerd is steeds of dat ook leidt tot een hogere waardering door burgers.

Figuur 2 Prioriteitenmatrix kwaliteitsnormen 2013



In figuur 2 staan in het kwadrant rechtsboven onderwerpen die burgers erg belangrijk vinden en tegelijkertijd hoog waarderen. Linksonder staan onderwerpen die burgers minder belangrijk vinden en die ook weinig invloed hebben op hun waardering voor de overheid. Linksboven staan de «randvoorwaarden» en rechtsonder staan punten die geen prioriteit genieten.

Bij de hoog gewaardeerde punten rechtsboven gaat het om onderwerpen als serieus behandelen, luisteren, juist informeren, dat de overheid zich verantwoordelijk voelt voor de oplossing van het probleem en uiteindelijk klachten serieus neemt. Deze onderwerpen houden een stevige bevestiging in van de uitgangspunten die in het kader van de ombudsmethode ook zijn besproken in paragraaf 1.2, zoals serieus behandelen, luisteren, juiste informatie verstrekken en een antwoord of oplossing vinden voor het probleem.

Verbeterpunten voor het kwadrant rechtsonder zijn onder meer doorlooptijd en «aangenaam verrassen». Een voorbeeld van het laatste is een overheidsdienst die boven verwachting goed georganiseerd is en waardering oogst bij de burger. Wellicht kunnen dit aandachtspunten zijn bij de komende keukentafelgesprekken over zorg op gemeentelijke niveau.

Hoe denken ambtenaren zelf over verbeterpunten? De leden van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken – die overigens voor 87% menen dat burgers goed geholpen worden – gaven zelf twee belangrijke verbeterpunten aan: toegankelijke formulieren en minder regels.¹⁵ Dit laatste punt correspondeert met de belangrijkste uitkomst van het onderzoek in het kader van het jaarverslag 2012 over de complexiteit van de overheid.

1.6 Digitalisering van de overheid

Digitalisering op zichzelf wordt niet vaak als probleem ervaren, zo bleek uit het jaarverslag 2012. Het wordt pas een probleem als de digitale systemen niet goed werken. Dat blijkt ook uit het recente TNS Nipo-onderzoek en mijn eigen onderzoek *De burger gaat digitaal*. Ook laten beide onderzoeken zien dat er een sterke groei is van het gebruik van het «digitale contactkanaal». Digitalisering wint duidelijk terrein.

De burger heeft bij alle levensdomeinen een grote voorkeur voor persoonlijk contact zoals aan de balie of via de telefoon. Hier is zelfs sprake van een toename ten opzichte van voorgaande jaren. Ondernemers pakken het liefst de telefoon en bestempelen de brief als minst favoriet. Ook burgers vinden brieven het minst prettig (39%). Balie en telefoon vinden zij als gezegd het prettigst (66–62%). Contact via e-mail (61%) en internet (52%) zitten daar tussen in.

De reactiesnelheid vormt voor burgers een ander belangrijk punt omdat het uitblijven van een reactie onzekerheid kan geven omtrent rechten en plichten. Bij de balie of bij persoonlijk contact krijgt 59% dezelfde dag antwoord, en in 84% van de gevallen is de kwestie binnen een week opgelost. Bij de telefoon volgt in 49% dezelfde dag een antwoord, terwijl daar in 81% van de gevallen binnen een week de zaak is afgewikkeld. Bij internet (28%) en e-mail (13%) zijn de resultaten op dezelfde dag lager, maar na twee à drie dagen is de score 58% respectievelijk 54%. De ervaren reactiesnelheid correspondeert met de waardering voor de verschillende kanalen: hoe korter de reactietijd, hoe tevredener men is over de overheidsdienstverlening.

Bij de verschillende levensgebeurtenissen uit het TNS Nipo-onderzoek 2013 vond in 52% van de gevallen ook digitaal contact plaats en burgers zijn daar positief over. Een eventueel negatief oordeel over het digitale kanaal hangt samen met onduidelijke of onvolledige communicatie, uitblijven van reacties en de onmogelijkheid om door te vragen. Het positieve beeld over het digitale kanaal blijkt ook uit het feit dat een ruime meerderheid louter digitaal contact voor de verschillende levensgebeurtenissen mogelijk acht. Van degenen die digitaal contact hebben gehad zegt 63% dat louter digitaal contact (goed) mogelijk is en 19% vindt het lastig maar niet onmogelijk. Degenen die geen digitaal contact hebben gehad

¹⁵ Dit cijfer wordt van de kant van burgers bevestigd als het gaat om burgerzaken, zie E. Eggink, *Achtergrondrapport bij burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002–2010*, Den Haag: SCP 2013, p. 71.

komen tot iets lagere cijfers: 58% respectievelijk 18%. Digitaal contact wordt minder mogelijk geacht bij het levensdomeinen gezondheid en zorg, en werk en inkomen. Dit laatste vraagt bijzondere aandacht omdat het UWV hier een sleutelrol vervult en dwingend inzet op digitale dienstverlening.

Uit ons eigen onderzoek *De burger gaat digitaal* kwam aanvullende informatie over de digitale dienstverlening. In beginsel blijken veel burgers positief te staan tegenover digitale dienstverlening, waarbij het belangrijk is of de burger zélf voor het digitale kanaal kan kiezen, of erop aangewezen is. Hoewel de verspreiding van internet is toegenomen en bijvoorbeeld internetbankieren en online shoppen brede ingang hebben gevonden in ons land, blijkt dat een belangrijke groep burgers niet mee kan komen. Het opleidingsniveau blijkt daarbij niet alleen doorslaggevend, ook een bepaalde categorie hoger opgeleiden heeft moeite met louter digitale communicatie. Lager opgeleiden zien wel minder vaak voordelen verbonden aan digitale dienstverlening (55%) dan hoger opgeleiden (85%).

De mogelijkheid van persoonlijk contact en eventueel digitale interactie moet bij de verdere uitbreiding van de digitale overheid voldoende ruimte krijgen. Een bijzonder aandachtspunt vormen de steeds hoger wordende sancties bij fouten en onjuistheden, onder andere in de sociale zekerheid en de belastingen. Het is natuurlijk goed als misbruik gestraft wordt, maar de sancties worden volgens het wettelijk systeem zo snel opgelegd en zijn zo zwaar dat dit in de praktijk vaak tot onevenredige sanctiëring leidt. Mensen kunnen zich vergissen en dat zou niet meteen als fraude moeten worden aangemerkt. Dit terwijl de meeste mensen te vertrouwen zijn en het aantal aantoonbare misbruiksituaties heel beperkt blijkt te zijn.¹⁶

Voorts blijkt het vertrouwen in de veiligheid van DigiD laag. Gezien het aantal meldingen van *hacks* en andere digitale aanvallen op het systeem mag dat geen verwondering wekken. De doelstelling van DigiD was aanvankelijk ook niet hoog gesteld, het ging om een eenvoudige en niet zwaarbeveiligde toegang tot overheidssites. Inmiddels worden die overheidssites met hun *portals* steeds belangrijker voor het digitaal vastleggen van rechten en plichten van burgers en worden steeds meer gegevens achter DigiD opgeslagen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd met het programma *eID* aan een veiliger digitale toegang tot de overheid te werken.¹⁷

Bij fouten in de systemen blijken de risico's vooral bij de burger te liggen en is het moeilijk om de instantie te vinden die bevoegd én bereid is om onjuiste gegevens te corrigeren en fouten in de besluitvorming te herstellen. Als al via een callcenter contact gelegd kan worden, dan beschikt de medewerker aldaar vaak over een beperkte hoeveelheid gegevens en bevoegdheden. Bovendien is de dienstverlening rond een levensgebeurtenis en/of een persoon verdeeld over verschillende bestuursorganen. Door deze verkokering kunnen burgers gemakkelijk in een bureaucratisch labyrint terechtkomen.

¹⁶ A.F.M. Brenninkmeijer, «Belastingdienst in evenwicht met de burger», *Weekblad voor Fiscaal recht* 2013, p. 578–586.

¹⁷ Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Bij gebruik van digitale kanalen speelt behoorlijkheid een significante rol: serieus behandelen, klachten serieus nemen, oplossingsgericht zijn en een redelijke doorlooptijd hanteren. Al met al kan de conclusie getrokken worden dat het verder digitaliseren van de overheidsdienstverlening voor een belangrijk deel aansluit bij de behoefte van burgers, maar dat vooral het persoonlijk contact en de mogelijkheid van effectieve interactie daarbij essentieel zijn. In mei schreef Minister Plasterk in zijn Visiebrief digitale overheid 2017 terecht: «Er zullen steeds alternatieven moeten zijn voor burgers die de mogelijkheden of vaardigheden missen om hun contacten met de overheid via de digitale weg te kunnen regelen. Persoonlijk contact met de overheid moet voor deze burgers mogelijk blijven.»¹⁸ Dit contact kan natuurlijk oog in oog, maar ook via de telefoon, de webcam of sociale media zoals Facebook en Twitter is meer menselijk contact mogelijk. Uit het onderzoek *De burger gaat digitaal* is gebleken dat persoonlijk contact zoals de Minister voorstaat bij sommige instanties sterk ontmoedigd wordt of zelfs niet meer mogelijk is.

1.7 Hoe presteren de verschillende overheidsdiensten met hun digitale dienstverlening?

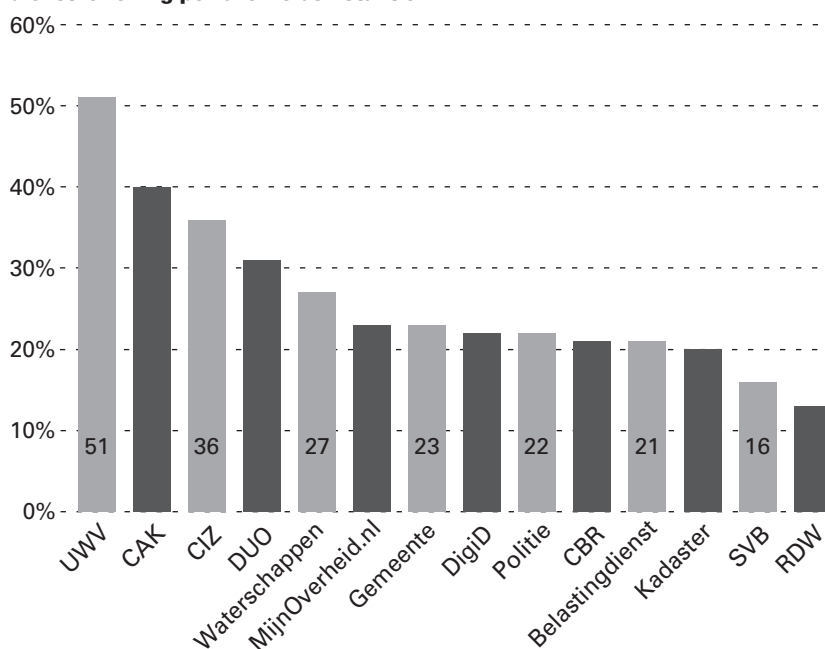
De waardering voor de digitale dienstverlening van de verschillende overheidsdiensten verschilt, zo blijkt uit *De burger gaat digitaal*. De beste score heeft de RDW en de slechtste score het UWV. In het sociale domein (UWV, SVB en gemeente) valt op dat UWV slecht scoort: 4,8 tegenover respectievelijk 6,8 en 6,5.

Wanneer we kijken naar de waardering van de bereikbaarheid van de overheidswebsites levert dat eenzelfde beeld op: 63% van de respondenten beoordeelt de bereikbaarheid van UWV als matig tot slecht, tegen 19% voor de gemeente en 14% voor de SVB. Dit geldt ook voor de begrijpelijkheid (UWV 51% begrijpt slecht, gemeente 23% en SVB 16%). Overigens bleek bij een vergelijking uit 2010 – toen de digitalisering nog niet ver was ingevoerd – de waardering voor UWV, gemeenten en SVB niet ver uiteen te lopen.¹⁹

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280, p. 5.

¹⁹ E. Eggink, *Achtergrondrapport bij burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002–2010*, Den Haag: SCP 2013, p. 81.

Figuur 3 Percentage respondenten dat een onvoldoende geeft voor digitale dienstverlening per overheidsinstantie.



De lage waardering voor het UWV is zorgwekkend, omdat juist het UWV vanwege de bezuinigingen burgers als niet dwingend dan wel zeer dringend richting digitale communicatie duwt.

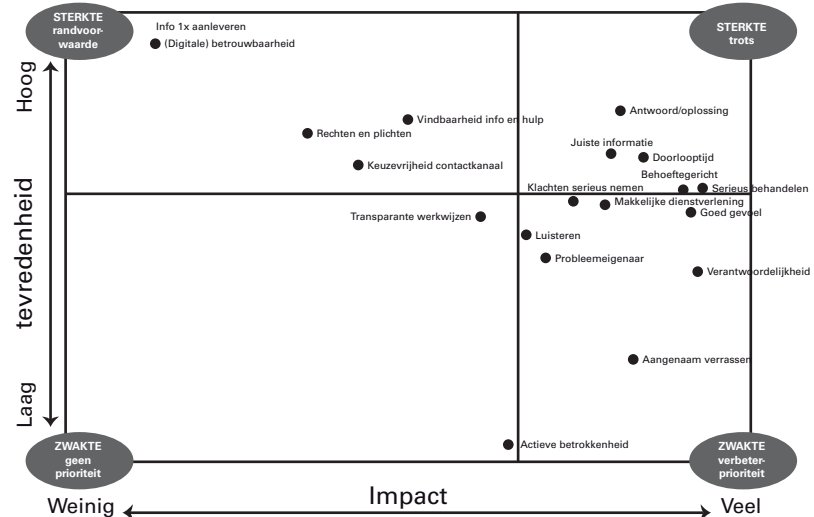
De cijfers uit *De burger gaat digitaal* vinden in grote lijnen bevestiging in het TNS Nipo-onderzoek. Ook dat laat zien dat sinds 2010 de waardering voor de dienstverlening van het UWV is gedaald. Minister Asscher (SZW) heeft aangegeven dat de problemen met werk.nl op zijn vroegst in 2015 zullen zijn verholpen: «Er is gekozen voor een meer digitale dienstverlening en de ontwikkelingen daarnaartoe gaan gepaard met storingen en klachten, erkent de Minister. Dat komt doordat er wordt «verbouwd terwijl de winkel open is.»»²⁰ Meer mogelijkheden voor persoonlijk contact bij het UWV zijn daarom toegezegd.

1.8 Aandachtspunten

Als het om digitale dienstverlening gaat laat het TNS Nipo-onderzoek verbeterpunten zien die weer sterk overeenkomen met de interface die we bij de Nationale ombudsman hebben ontwikkeld: persoonlijk contact, mensen serieus nemen en met respect behandelen, gelijkwaardigheid (participatie) en vanuit vertrouwen.

²⁰ «Site Werk.nl blijft zorgenkindje», *Binnenlands Bestuur*, 23 augustus 2013.

Figuur 4 Prioriteitenmatrix: kwaliteitsnormen voor alleen digitaal contact



Ook het rapport *De burger gaat digitaal* leverde een aantal aandachtspunten op voor verdere digitalisering van de overheid.

Vooropgesteld zij dat veel burgers digitale dienstverlening positief waarderen en het voor de hand ligt dat de overheid met zijn dienstverlening aansluit bij de bredere maatschappelijke ontwikkeling dat dienstverlening via internet gemeengoed wordt. Wel is het zorgelijk dat de overheid vanwege bezuinigingen de keuzevrijheid van burgers tot het digitale kanaal beperkt en weinig of geen alternatieve contactmogelijkheden open laat. Mensen blijken nu eenmaal makkelijker mee te werken – bijvoorbeeld aan digitalisering – wanneer ze keuzevrijheid hebben. Dwang en drang blijken verkeerd uit te werken. Verleiding door digitale communicatie aantrekkelijk te maken is veel effectiever.

Bij de ontwikkeling van digitale dienstverlening gelden belangrijke aandachtspunten: de burger centraal, toegankelijkheid, herstelmogelijkheden en veiligheid. Gedacht moet worden vanuit de gebruiker. Bestuurders moeten websites en portals niet alleen vanuit de wettelijke regelingen en systemen laten ontwikkelen, maar ook vanuit de vraag hoe zij zelf behandeld zouden willen worden als ze achter de computer gaan zitten. Bovendien is het belangrijk om feedback te organiseren met betrekking tot de ervaringen van burgers met digitale overheidsdienstverlening. Zeker bij de lage waardering van het UWV moet de vraag op tafel komen wat maakt dat die waardering zo laag is. Zoals eerder gesteld is deze waardering niet in de eerste plaats afhankelijk van de vraag of de overheid positief beslist of niet.

Ook de toegankelijkheid van de digitale dienstverlening door de overheid is een belangrijk aandachtspunt. Niet iedereen blijkt digitaal vaardig, bovendien beschikt niet iedereen over digitale middelen en in de praktijk zijn er naast doorsneegevallen die makkelijk zijn te digitaliseren ook afwijkende gevallen die tot complicaties leiden als de dienstverlening alleen via websites en portals mogelijk is. Onderzoek onder mensen die burgers bijstaan in hun contacten met de overheid, zoals advocaten, sociaal raadslieden en medewerkers van Humanitas en het Juridisch Loket, leerde dat 85% van hen aangaf dat burgers veel moeite hebben met digitale dienstverlening door de overheid. 65% van deze professionals

vindt dat de overheid onvoldoende doet om de burgers die problemen hebben met digitale dienstverlening op een andere manier van dienst te zijn. 33% is hier neutraal over en slechts 4% vindt dat de overheid wel voldoende heeft gedaan.²¹

Herstelmogelijkheden moeten worden geboden. Fouten komen in ieder systeem voor en vanwege de toenemende koppeling van systemen van de overheid werken fouten steeds breder door. Daarom is het belangrijk dat burgers meer mogelijkheden hebben dan alleen een inzage- en correctierecht. De vraag is vaak: waar (bij welke overheidsorganisatie) moet ik inzien en hoe kan ik tot een afdoende correctie komen? Daarbij is het tevens een probleem dat de risico's van fouten veelal bij de burger worden gelegd. Het is noodzakelijk dat overheidsorganisaties voldoende alert zijn op signalen van burgers over mogelijke fouten, zich actief opstellen bij het oplossen van de problemen en tijdelijke (nood)oplossingen op maat kunnen creëren.

Illustratief is in dit verband het onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de veiligheid van de uitwisseling van gegevens in het sociale domein in de zogenoemde SUWI-keten. In het SUWI-net worden bijna 1 miljoen gegevens tussen een tiental overheidsorganisaties en gemeenten uitgewisseld. Slechts 4% van de gemeenten voldoet aan de zeven belangrijkste door de inspectie getoetste normen gericht op het voorkomen dat persoonsgegevens van burgers worden geraadpleegd zonder dat daarvoor een goede reden is, en voldoet daarmee op deze punten aan hun verplichtingen. Het gaat daarbij om normen ten aanzien van het beveiligingsbeleid, de organisatie van de beveiliging en het controleren van door medewerkers opgevraagde persoonsgegevens. Bovendien blijkt uit een controle van de inspectie dat bij 13 van de 80 onderzochte gemeenten (18%) in 2012 gegevens van bekende Nederlanders met gebruikmaking van Suwi-net Inkijk zijn geraadpleegd, zonder dat hiervoor een goede reden is gegeven.²² Staatssecretaris Klijnsma noemt deze resultaten terecht onaanvaardbaar. De verantwoordelijkheid ligt echter bij iedere gemeente afzonderlijk.

Het vertrouwen van burgers in de digitale systemen van de overheid staat niet ten onrechte onder druk. Met het aangekondigde *eID*-stelsel moeten zwaktes in de veiligheid van DigiD worden beperkt. Het vertrouwen van burgers zou verder versterkt kunnen worden door het nemen van een aantal maatregelen:

- Garandeer vrije kanaalkeuze. Zorg voor een makkelijk toegankelijk en begrijpelijk kanaal zodat burgers dit kunnen en ook willen gebruiken. Dit betekent ook in de praktijk verleiding in plaats van dwang.
- Garandeer voor mensen een effectieve mogelijkheid om hun administratieve situatie veilig te stellen. Transparantie en effectieve, laagdrempelige herstelmogelijkheden zijn essentieel. Burgers moeten hun rechten kunnen effectueren en niet van het kastje naar de muur worden gestuurd.
- Garandeer dat een vergissing niet onredelijk bestraft wordt. Controleer actief of sprake kan zijn van een vergissing, juist wanneer de wetgeving sancties toekent bij fouten.

²¹ *Mijn onbegrijpelijke overheid. Jaarverslag Nationale ombudsman 2012.*

²² *De burger bediend in 2013*, Inspectie Werk en Inkomen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: 2013.

- Monitor continu in hoeverre de geboden dienstverlening aansluit op de behoeften van de burgers en pas de werkwijze zo nodig aan.

1.9 Conclusie

Positief is dat uit het TNS Nipo-onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening blijkt dat die kwaliteit er sinds vorige metingen in 2008, 2009 en 2010 op vooruit is gegaan. De toegenomen waardering is vooral goed nieuws omdat aantoonbaar is welke maatregelen ertoe leiden dat deze waardering toeneemt. Deze maatregelen zijn kortweg samen te vatten met: behandel de burger bij de uitvoering van wettelijke taken behoorlijk, op een menselijke wijze. Vaak wordt bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij veranderingen in de uitvoering onvoldoende rekening gehouden met behoorlijkheid en de menselijke factor. Inmiddels blijken echter veel uitvoeringsorganisaties het nut van deze benadering in te zien. Zeker ook omdat veel juridische procedures te voorkomen zijn door burgers behoorlijk te behandelen.

Bij de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid is het van belang om klachten serieus te nemen en van klachten te leren. Een goede leidraad daarbij vormt de interface tussen overheid en burger: persoonlijk contact, mensen serieus nemen en met respect behandelen, op voet van gelijkwaardigheid en vanuit vertrouwen. Deze elementen van de interface, van het prettige contact met de overheid, sluiten goed aan bij een mediationbenadering, waarbij aandacht bestaat voor de belangen van burgers in concrete situaties, zonder dat uitgangspunt is dat die belangen uiteindelijk ook het zwaarst zullen wegen. Ze worden gehoord en serieus genomen. Een organisatie zoals de IGZ kan erover meepraten. Ik kreeg in 2013 aanzienlijk minder klachten omdat zij thans een open en op leren gerichte houding hebben aangenomen en aanbevelingen van de Nationale ombudsman benutten.

Kwalitatief goede dienstverlening kan aan de ene kant bijdragen tot betrouwbare uitvoering van wetgeving en beleid. Daardoor kunnen dus in een vroeg stadium fouten worden voorkomen. Aan de andere kant blijkt dat kwalitatief goede dienstverlening bijdraagt tot de aanvaarding van besluiten van de overheid, ook wanneer deze negatief voor de burger uitpakken. Het is een binnen het openbaar bestuur breed levend misverstand dat burgers alleen tevreden zijn wanneer ze een positieve beslissing krijgen. Mensen willen serieus genomen en met respect behandeld worden, en aanvaarden vervolgens ook een «nee». Bovendien steunt goede dienstverlening de legitimatie van de betrokken overheid en haar vertegenwoordigers. Het is voor burgers veelal moeilijk om zelfstandig te beoordelen waar ze recht op hebben of niet. Daarom moeten ze in veel gevallen afgaan op de manier waarop met hen en hun belangen wordt omgegaan. Maar als de overheid haar rol vervult, zoals bij het verlenen of weigeren van een vergunning, het toekennen of intrekken van een uitkering, of het uitdelen van een boete, dan respecteert de burger de overheid in haar specifieke rol.

De digitalisering van de dienstverlening biedt ten slotte een positief vooruitzicht, mits aan een aantal belangrijke voorwaarden wordt voldaan en mits bij alles de burger centraal staat.

Kortom, de overheid heeft goede (digitale) overheidsdienstverlening zelf in de hand.

1.10 Aanbevelingen

1. Neem geen genoegen met een zesje voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het TNS Nipo-onderzoek toont enige verbetering en dat is een bemoedigend signaal. Beschouw het cijfer als een impuls om het elk jaar iets beter te doen. Kennis over waar het burgers om gaat is hierbij van belang. Het verdient daarom aanbeveling om tweejaarlijks de kwaliteit van de dienstverlening te blijven peilen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan hierin het voortouw nemen.
2. Beschouw klachten en signalen van burgers als waardevolle terugkoppeling. Het stelt de overheid in staat om fouten snel te ontdekken en te repareren. Het is van belang om een open, eerlijke en nieuwsgierige houding aan te nemen, ook bij kritische opmerkingen. Een overheid die zichtbaar haar best doet en op een eerlijke, volwassen wijze daarover communiceert, zal gesteund worden door burgers en waardering oogsten. Bespreek klachten bij voorkeur in het hoogste gremium van de organisatie. Laat de manager van het onderdeel waar kritiek op is het lezen en actie ondernemen.
3. Pak fraude aan, maar zet het aantal daadwerkelijke fraudegevallen af tegen het geheel en relativeer. Zorg voor heldere en niet te ingewikkelde regels; scherpe sancties zijn alleen gerechtvaardigd als voor de burger duidelijk is wat mag en wat niet. Oordeel niet te snel zonder kennis van de context. Burgers maken ook vergissingen, deze moeten niet meteen tot sancties leiden. De meeste burgers zijn te vertrouwen.
4. Betrek burgers in de vorm van testers bij het verbeteren van overheidsdienstverlening. Benut hun kennis en ervaring en spreek daar waardering over uit. Communiceer vaardig met de testers over hun bijdrage en geef hierbij aan waarom iets wel of niet overgenomen kan worden. Evalueer naderhand met hen of genomen maatregelen werken of niet en maak een leercurve. Laat zo mogelijk de testers zichzelf organiseren en stel alleen randvoorwaarden rond onafhankelijkheid en onpartijdigheid.
5. Besef dat burgers verschillend in elkaar zitten, denken en communiceren. Scheer burgers niet over één kam. Sommige burgers kunnen en willen hun zaken met de overheid zelf goed regelen. Maak het voor hen niet te moeilijk. Andere burgers willen wel maar kunnen niet. Deze mensen verdienen het om op weg te worden geholpen. En alleen zij die wel kunnen maar niet willen moeten geconfronteerd worden met hun eigen gedrag en de gevolgen daarvan.
6. Verleid burgers om zo veel mogelijk hun zaken vanachter de computer te regelen en bied waar nodig hulp aan als het even niet lukt. Houd ook rekening met mensen die daar moeite mee hebben of er feitelijk niet toe in staat zijn. Bied wel alternatieven voor hen die er werkelijk niet toe in staat zijn of deze weg niet willen bewandelen.
7. Investeer in ambtenaren die uitzonderlijk goed presteren in het (digitale) contact tussen overheid en burger en beloon hen. Honoreer samenwerking en het tonen van initiatief. Het uitreiken van pluimen aan zulke ambtenaren in het project *Prettig contact met de overheid* verdient voortzetting. De vaardigheid van het goed en effectief communiceren moet basiskennis worden van overheidsmedewerkers en actief worden aangeboden. De ervaring leert dat met open en duidelijke communicatie veel slepende juridische procedures kunnen worden voorkomen.
8. Ontwikkel als overheid grondige kennis over burger-overheid-contacten en gebruik deze kennis om het contact steeds beter te maken en te innoveren. Het studieobject zijn de honderdduizenden

jaarlijkse interacties tussen overheid en burgers. Benut vooral ook ervaringen, inzichten en passie van de eigen overheidsmedewerkers.

2 HET WERK VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman helpt jaarlijks vele duizenden burgers op weg die zijn vastgelopen in hun contact met de overheid, waarbij hij hoopt dat de overheid tegelijkertijd leert van deze zaken. Hij krijgt feedback over tienduizenden contactmomenten tussen overheid en burgers die niet of minder goed verlopen. Via deze waardevolle feedback vanuit de samenleving geeft hij informatie en advies aan overheidsinstanties, waarmee zij hun processen kunnen repareren en hun (digitale) dienstverlening verbeteren.

Dit hoofdstuk bevat een selectie van zaken die het afgelopen jaar door de Nationale ombudsman werden behandeld. Soms belde (een medewerker van) de Nationale ombudsman naar de overheid om de burger te helpen («interventie»), soms bemiddelde hij tussen burger en overheid, dan weer deed hij onderzoek naar meer structurele oorzaken van problemen en schreef hij rapporten. De selectie van al deze werkzaamheden in dit hoofdstuk volgt de kernwaarden van de ombudsman en zijn behoorlijkheidsnormen. Aan de hand van deze waarden en normen toetst de Nationale ombudsman of overheidsoptreden behoorlijk was en doet hij aanbevelingen. De volgende vier kernwaarden en de 22 onderliggende behoorlijkheidsnormen vormen de toetssteen van het werk van de Nationale ombudsman.²³

Open en duidelijk

1. Transparant
2. Goede informatieverstrekking
3. Luisteren naar de burger
4. Goede motivering

Respectvol

5. Respecteren van grondrechten
6. Bevorderen van actieve deelname door de burger
7. Fatsoenlijke bejegening
8. Fair play
9. Evenredigheid
10. Bijzondere zorg

Betrokken en oplossingsgericht

11. Maatwerk
12. Samenwerking
13. Coulante opstelling
14. Voortvarendheid
15. De-escalatie

Eerlijk en betrouwbaar

16. Integriteit
17. Betrouwbaarheid
18. Onpartijdigheid
19. Redelijkheid
20. Goede voorbereiding
20. Goede organisatie
22. Professionaliteit

²³ Cf. de *Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale ombudsman via www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer.

2.1 Open en duidelijk

De Nationale ombudsman hecht veel waarde aan open en duidelijke communicatie. Een slechte communicatie tussen overheid en burger leidt gemakkelijk tot problemen. De burger mag in redelijkheid verwachten dat de overheid transparant is, een goede informatievoorziening kent en een open oor heeft voor burgers.

Transparantie

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

- Een vrouw woont op een woonboot en moet huur betalen voor de ligplaats aan het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Van de ene op de andere dag krijgt ze van het overheidsbedrijf een huurverhoging van 250%. Dat komt voor haar als een volslagen verrassing. Ze belt hierover met de RVOB, maar dit gesprek loopt voor haar op niets uit. In haar contact met de Nationale ombudsman vertelt zij dat het RVOB haar en de medebewoners heeft overvallen met de huurverhoging. Ze vindt de communicatie «heel erg star en ambtelijk». Dat het RVOB de huurverhoging stil houdt totdat definitief is beslist vindt de ombudsman niet transparant. Het vastgoedbedrijf heeft de aanbeveling gekregen om in de toekomst bij veranderingen open te communiceren en aan te geven welke mogelijkheden woonbootbewoners hebben om voor hun belangen op te komen. (rapport 2013/115)

Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

- Een vrouw is al zo'n twee jaar in afwachting van een strafzaak. Haar broer is de verdachte. Hij heeft iets verschrikkelijks gedaan, hij heeft hun ouders vermoord. Hierdoor komt ze niet aan rouwen toe. Ze is nog dagelijks met de zaak bezig en het doet haar pijn dat ze niet op de hoogte wordt gehouden van de zaak. Haar contact met de politie en het OM levert geen duidelijkheid op over de vraag wanneer de strafzaak voorkomt en waarom het zolang duurt. Direct heeft (de medewerker van) de Nationale ombudsman met het College van procureurs-generaal gebeld. De vrouw is diezelfde dag nog gebeld door de behandelend officier van justitie, die excuses aanbiedt voor de gang van zaken en die heeft uitgelegd wat er is misgegaan. De officier van justitie heeft een concrete datum voor de regiezitting aangegeven. Zij neemt daarna weer contact op met verzoekster en zal vaart zetten achter de rechtszaak. (interventie 2013.05406)
- Een mevrouw uit Emmen wil haar paspoort verlengen bij de gemeente omdat haar paspoort de maand daarop verloopt en zij met vakantie naar het buitenland gaat. De medewerkster aan de balie van de gemeente adviseert haar een spoedaanvraag te doen, want er zijn heel veel aanvragen en de wachttijd voor een verlenging is opgelopen naar tien werkdagen. Achteraf blijkt echter dat zij zonder spoedaanvraag

- terecht had gekund bij een andere gemeentewinkel, zonder wachttijd en voor minder kosten. De mevrouw begrijpt niet waarom de baliemedewerkster dat niet heeft aangegeven en weigert de spoedkosten te betalen. De Nationale ombudsman vindt ook dat de gemeente de vrouw erop had moeten wijzen dat ze via andere gemeentewinkels goedkoper en sneller haar paspoort had kunnen laten verlengen. (rapport 2013/086)
- Een man wil zijn motorrijbewijs halen. Op internet leest hij dat hij eerst een rijbewijs voor een lichte motor moet halen en dat hij dan na twee jaar automatisch een rijbewijs voor een zware motor kan krijgen. Deze informatie blijkt niet juist te zijn. Als hij na twee jaar op een zwaardere motor wil gaan rijden, moet hij opnieuw rijexamen doen. Hij voelt zich misleid door het CBR en wendt zich tot de Nationale ombudsman. De ombudsman vindt dat hij ervan uit mag gaan dat de informatie op de website correct is. Het CBR neemt tijdens het onderzoek van de ombudsman direct maatregelen om te voorkomen dat in de toekomst nog verouderde informatie op het internet te vinden is. En het CBR biedt de man een gratis examen aan. (rapport 2013/162)

Luisteren naar de burger

De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

- Een studente vraagt aan het begin van het studiejaar (2012) een OV-kaart aan. Om onduidelijke redenen krijgt zij die, ondanks allerlei formulieren en telefoontjes, pas laat. Intussen heeft zij vele treinkaartjes zelf betaald. Deze kosten probeert ze alsnog te declareren. Door allerlei softwareproblemen lukt dit keer op keer niet via www.studentenreisproduct.nl. Via de klantenservice lukt het ook niet. Gefrustreerd door alle excuses en niet-waargemaakte beloftes dient zij een klacht in bij de Nationale ombudsman, die het door tussenkomst van de DUO voor elkaar krijgt dat de kaartjes worden vergoed. (interventie 2013.01181)
- De oprit van een man raakt verzakt door slijtage van een afscheidingswand in een sloot naast zijn huis. Hij dient hierover een klacht in bij het waterschap. Een medewerker komt langs om de situatie te peilen. Het contact met het waterschap verloopt sinds het bezoek verre van prettig. De man heeft het gevoel dat er niet naar hem wordt geluisterd en hij niet serieus wordt behandeld. Het zit hem hoog en hij dient een klacht in. Het waterschap gaat in de behandeling van de klacht voornamelijk in op oplossingen en niet op het verhaal achter de klacht. Uiteindelijk komt er wel een persoonlijk gesprek, helaas leeft het waterschap de in dat gesprek gemaakte afspraken niet na. De Nationale ombudsman oordeelt dat het waterschap goed moet luisteren naar burgers waar het hen om gaat. Het waterschap moet bovendien zijn afspraken nakomen. (rapport 2013/159)

Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

- Een man heeft een alcoholslot in zijn auto, nadat hij is betrapt op rijden onder invloed. Omdat hij voor zijn werk veel in de auto zit, is hij blij dat

- hij dankzij het alcoholslot nog een rijbewijs heeft. Bij een blaastest van de man wordt wederom alcohol geconstateerd. Hij is hier erg verbaasd over, hij heeft niets gedronken. Het enige dat hij kan bedenken is dat de blaastest is beïnvloed door zijn ruitenwisservloeistof. Hij test het uit en ziet tot zijn stomme verbazing dat dit inderdaad een positieve uitslag op een blaastest geeft. Hij neemt contact op met het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) maar die geloven weinig van zijn verhaal. Hij dient een klacht in bij de Nationale ombudsman. De ombudsman laat de test nog eens afnemen in het bijzijn van de man, het CBR en de leverancier van het alcoholslot na gebruik van de ruitenwisservloeistof. Het verhaal van de man blijkt te kloppen. De ombudsman vindt dat bij de beoordeling van een blaastest voldoende moet worden vastgesteld of er omstandigheden spelen die niet voor rekening komen van burgers. (rapport 2013/219)
- Een winkeleigenaar uit Oirschot heeft omzetverlies omdat zijn winkel slecht bereikbaar is. De gemeente is bezig met de herinrichting van het plein. Het werk loopt door onvoorziene omstandigheden vertraging op. De gemeente kiest ervoor het afronden van het werk voor de deur van de winkel uit te stellen. De Nationale ombudsman vindt dat de gemeente bij de gemaakte keuzes meer rekening had moeten houden met de belangen van de winkeleigenaar en de keuze had moeten motiveren. De nadelige gevolgen zijn in redelijkheid niet uitsluitend voor rekening van de winkeleigenaar. (rapport 2013/083)
 - Het rapport *In het krijt bij de overheid* laat het beeld zien van overheidsinstanties die bij de invordering van schulden onvoldoende rekening houden met de belangen van burgers die wel willen maar niet kunnen betalen. Volgens de ombudsman behoren overheidsinstanties bij de invordering de menselijke maat in de gaten te houden, de beslagvrije voet te respecteren en daartoe goed samen te werken. De ombudsman heeft daartoe *Spelregels voor behoorlijke invordering* geformuleerd (rapport 2013/003). Naar aanleiding van dit rapport heeft de ombudsman in 2013 gesprekken gevoerd met de Belastingdienst, UWV, CVZ en CJIB over knelpunten die burgers ervaren bij de invordering door de overheid. Deze gesprekken moeten in 2014 leiden tot concrete oplossingen en verbeteringen.

2.2 Respectvol

De Nationale ombudsman pleit niet alleen voor heldere communicatie met burgers, maar ook voor een relatie met zo veel mogelijk gelijkwaardigheid. Het respect van de overheid voor burgers vertaalt zich in normen zoals het respecteren van de grondrechten van burgers, goede participatie van burgers bij besluitvorming en bijzondere zorg voor burgers die onder de zorg van de overheid verkeren, zoals asielzoekers of mensen die vast zitten in de geestelijke gezondheidszorg.

Respecteren van grondrechten

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Sommige grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid. Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het EVRM is bepaald dat bij wet uitzonderingen op een grondrecht mogelijk zijn, moet de overheid zich zorgvuldig aan daarvoor geldende criteria en voorschriften houden. Te denken valt aan bepalingen in de Politiewet, het Wetboek van Strafvordering, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet op het binnentreden.

- Een man wordt door een wijkagent uit een dorp in de buurt van Amsterdam staande gehouden om zijn identiteit te controleren vanwege woninginbraken door verdachten met een donkere huidskleur. Nadat de agent gevraagd heeft wat hij in het dorp komt doen en hoe hij daar gekomen is en na het tonen van zijn ID mag hij doorrijden. Tien minuten later moet hij zich opnieuw legitimeren bij dezelfde agent, omdat deze vergeten is de personalia te verifiëren in de politiesystemen. Hij voelt zich gediscrimineerd; hij heeft het gevoel dat de politie hem in de gaten houdt vanwege zijn huidskleur. De ombudsman vindt dat de politie erop bedacht moet zijn dat bij burgers met een andere huidskleur de indruk kan ontstaan dat de aandacht van de politie in het bijzonder op hen is gericht. Door professioneel politieoptreden kan die indruk zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat is hier niet gebeurd. (rapport 2013/145)
- De politie treedt een woning binnen wegens verdenking van een wietplantage omdat er een wietlucht hangt en een warmtemeting positief is. Maar ze vinden niets. De bewoner is niet thuis en treft als hij thuiskomt een beschadigde voordeur aan en zijn gas en elektriciteit zijn afgesloten. De Nationale ombudsman constateert dat er voldoende verdenking was om binnen te treden. Maar hij is verontrust dat het binnentreden heeft plaatsgevonden toen de bewoner er niet was. Dat had anders gekund. Daarbij adviseert de ombudsman de politie te bekijken of twee aanwijzingen voldoende zijn voor verdenking van de bewoner omdat dit een uitermate vervelende ervaring is. (rapport 2013/ 078)
- Een Nederlandse jongen zit vast in Venezuela na te zijn opgepakt met drugs. Gedurende de jaren in de gevangenis wordt hij steeds zieker, tot hij vel over been is. Zijn moeder neemt bezorgd contact op met het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) om hulp te zoeken voor haar zoon. Er bestaat een regeling om in Nederland een straf uit te zitten, op basis van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen. De ombudsman nodigt de moeder en iemand van het Ministerie van V&J uit voor een gesprek. Het Ministerie houdt aanvankelijk vast aan de voorwaarde dat na omzetting de resterende straf in Nederland lang genoeg moet zijn voor resocialisatie. Dat is volgens de inschatting van justitie hier niet het geval. De ombudsman begrijpt dat niet, omdat resocialisatie alleen maar moeilijker zal worden als de jongen nog jaren in Venezuela vast blijft zitten. Nadat de ambassade in Venezuela constateert dat het inmiddels zeer slecht met hem gaat, stemt V&J er uiteindelijk alsnog mee in dat hij naar Nederland wordt overgebracht om zijn straf verder uit te zitten. (interventie 2013.09734)

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.

- Het bewonersinitiatief Seghwaert in Protest voert een lange strijd tegen het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer over de komst van een islamitisch cultureel centrum/moskee in de wijk Seghwaert. De ombudsman vindt dat de gemeente de actieve deelname van partijen over en weer niet voldoende heeft bevorderd. De participatie van burgers bij de besluitvorming had beter moeten worden georganiseerd. Daarom vindt de ombudsman dat het college niet behoorlijk heeft gehandeld. (rapport 2013/075)

Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig. Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.

- Een uitgeprocedeerde asielzoeker uit Syrië zal worden uitgezet met een laissez-passer waarop een naam staat die niet de zijne is. Hij voelt zich geïntimideerd door de regievoerder van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). DT&V geeft toe dat de regievoerder onvoldoende professionele gespreksvaardigheden beheerst om de angel uit het gesprek te halen. De ombudsman concludeert dat de man onheus is bejegend. Verder oordeelt hij dat het niet behoorlijk is om hem uit te zetten met een laissez-passer dat niet op zijn naam staat. (rapport 2013/188)
- Een mevrouw neemt contact op met de Nationale ombudsman over een deurwaarder. De beslagvrije voet is te laag en de deurwaarder wil de hoogte niet opnieuw berekenen. Ze heeft hierdoor te weinig geld om van te kunnen leven. De deurwaarder zegt dat mevrouw «maar een procedure moet voeren». Na een interventie wil de deurwaarder deze mevrouw tegemoetkomen met een compromisvoorstel. De Nationale ombudsman stelt voor dat de deurwaarder zelf contact opneemt met de vrouw. Zij bevestigt de volgende dag dat er een compromis is gesloten en dat de zaak wat haar betreft gesloten kan worden. (interventie 2013.03370)

Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

- Een man protesteert tegen de beëindiging van zijn schuldhulpverleningsovereenkomsten. Hierdoor belandt hij in een bezwaarprocedure die erin eindigt dat er geen bezwaar mogelijk is. De ombudsman zet een interventie uit bij de gemeente met het verzoek te kijken naar een praktische oplossing. De man wordt hierop uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek bij de gemeente. Tijdens dit gesprek blijkt dat de gemeente niet kan aantonen dat het ontbreken van informatie uitsluitend aan de man te wijten is. Ook de gemeente zelf had hem actiever voor informatie moeten benaderen. Hij krijgt hierop het aanbod weer terug te komen in het schuldhulptraject. (interventie 2013.05273)
- Een vrouw ontvlucht in 1998 Soedan samen met haar dochter en verzoekt om toelating als vluchteling in Nederland. Haar verzoek wordt in 1999 afgewezen en zij gaat in beroep. Zij heeft echter weinig vertrouwen in de goede afloop van deze procedure. Kort daarna ontmoet zij op een feest in Amsterdam een oudere Soedanese man, die haar hulp aanbiedt. Hij kan voor haar een verblijfsvergunning in België regelen, daar zou dat veel makkelijker zijn dan in Nederland. In België aangekomen, zou ze echter gevangen zijn genomen door de man, verkracht, geslagen en als huisslaaf gebruikt. Tien jaar lang maakt ze de meest vreselijke dingen mee. Uiteindelijk komt ze vrij en keert ze terug naar Nederland. Daar wil ze aangifte van mensenhandel

doen, maar de politie en de officier van justitie geloven haar niet. Ze nemen aanvankelijk geen aangifte op, later wel van huiselijk geweld maar niet van mensenhandel. De Nationale ombudsman is geschokt dat de politieagenten en de officier van justitie niet bereid zijn om aangifte van mensenhandel op te nemen, waardoor de vrouw niet in aanmerking komt voor een tijdelijke verblijfsvergunning, medische zorg en psychologische hulp (B2-status). Zij laten zich te veel leiden door wantrouwen. (rapport 2013/090)

Evenredigheid

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot het doel. De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel voor het doel dat zij wil bereiken kan worden ingezet. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

- Een man van boven de zeventig en zijn mannelijke partner leven in onmin met hun buurman. Op een avond staat de buurman in de portiek voor hun deur. Hij wil de mannen er niet door laten en begint hen te duwen. De mannen duwen terug en de partner van de man slaat met zijn paraplu op het voorhoofd van de buurman. De politie arriveert. Zij ziet dat de buurman een wond heeft en arresteert het stel op verdenking van openlijke geweldpleging. Om te voorkomen dat het stel met elkaar zou praten om hun verhalen op elkaar af te stemmen besluit de politie om ze apart van elkaar te houden. Ze worden de gehele nacht vastgehouden in een politiecel. In de ochtend worden ze pas gehoord en daarna mogen ze weg. De Nationale ombudsman vindt dat de politie had kunnen volstaan met het afnemen van een korte verklaring bij de oudste man en in ieder geval hem 's avonds had kunnen vrijlaten. Het zo lang opsluiten van een man van boven de zeventig is niet behoorlijk en in strijd met het evenredigheidsvereiste. (rapport 2013/218)

Bijzondere zorg

De overheid verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarop ze, vanwege die afhankelijke positie, zijn aangewezen. De overheid heeft de plicht om goed te zorgen voor personen aan wie zij de fysieke vrijheid of zelfstandigheid heeft ontnomen. Zij is verantwoordelijk voor goede medische en andere zorgverlening aan deze personen. Dit geldt bijvoorbeeld voor gedetineerden en jongeren die in gesloten jeugdzorg zijn geplaatst.

- Het onderzoek *Medische zorg vreemdelingen* start in februari 2013 naar aanleiding van een klacht die een arts bij de ombudsman indient. Bij het tentenkamp in Ter Apel (voorjaar 2012) constateert deze arts dat vreemdelingen tal van aandoeningen hebben en desondanks langdurig verstoken zijn van medische zorg. In het onderzoek kijkt de ombudsman hoe de toegang tot de gezondheidszorg en de continuïteit van deze zorg in de praktijk is geregeld, wat de knelpunten zijn en wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn. De belangrijkste bevinding is dat er een voortdurende spanning is tussen het denken vanuit het systeem van gezondheidszorg, kostenbeheersing en het uitsluiten van veiligheidsrisico's aan de ene kant en aan de andere kant het denken vanuit mensen die medische hulp nodig hebben. Door nadruk op het eerste ontstaan problemen met betrekking tot de toegang tot zorg en de continuïteit daarvan voor vreemdelingen. Het rapport bevat verschillende aanbevelingen. (rapport 2013/125)

2.3 Betrokken en oplossingsgericht

De overheid is er voor burgers. Daarom spreekt de Nationale ombudsman graag over «onze overheid». Dit uitgangspunt brengt ook met zich mee dat de overheid, vanuit haar dienstverlenende positie aan burgers, zich steeds redelijk en meedenkend moet opstellen. Het gaat erom dat de overheid niet star is, maar weet dat regels soms niet helemaal werken zoals door de wetgever voorzien, dat er fouten gemaakt worden, zowel aan de kant van de overheid als door burgers zelf (om wat voor reden dan ook), en dat het ontstane probleem moet worden opgelost. Dit oplossen moet vervolgens niet formalistisch worden benaderd, maar zo veel mogelijk voortvarend, zonder «gedoe» voor burgers.

Maatwerk

De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

- Een jongen wil zijn havo-diploma halen. Hij moet nog slagen voor twee vakken: geschiedenis en natuurkunde. Via internet schrijft hij zich in voor het staatsexamen van deze vakken. Althans, hij dént dat hij zich inschrijft voor natuurkunde. Een paar dagen voor het examen natuurkunde ontdekt hij tot zijn schrik dat hij zich heeft ingeschreven voor natuurwetenschappen. Hij belt gelijk met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), die gaat over inschrijvingen voor staatsexamens. In het telefoongesprek wordt gezegd dat door de vergissing het inderdaad niet mogelijk is om het examen natuurkunde af te leggen. De jonge man neemt contact op met de Nationale ombudsman en die gaat in gesprek met het DUO. Bij hoge uitzondering mag de jongen toch het examen natuurkunde maken. Natuurwetenschappen bleek namelijk geen havo-vak te zijn. (interventie 2013.06119)
- Een dakloze moeder met een dochtertje van zes jaar belt voor hulp omdat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) dreigt haar te gijzelen in verband met openstaande boetes. Ze kan 1.000 euro in één keer betalen en wil voor het restant een betalingsregeling, maar ze krijgt geen voet aan de grond bij het CJIB. Na overleg met de ombudsman besluit het CJIB dat de vrouw in de categorie «schrijvende gevallen» kan vallen en bekijkt het CJIB welwillend haar betalingsvoorstel van 1.000 euro in een keer en voor de rest van de boetes een bedrag maandelijks. Verder haalt het CJIB haar uit de registers zodat ze niet meer gegijzeld kan worden. (interventie 2013.099345)
- Gelet op de financiële crisis en de forse wettelijke verhogingen bij niet-tijdige of niet-volledige betaling heeft de ombudsman een rondetafelgesprek georganiseerd met CJIB, V&J en het OM om te bezien of er enige ruimte kan worden gecreëerd voor betalingsregelingen in schrijvende gevallen. De instanties bestuderen op dit moment de mogelijkheden.
- Een man betaalt een verkeersboete van € 29 met elektronisch bankieren, maar verwisselt per ongeluk twee cijfers van het CJIB-nummer. Het CJIB stelt vast dat er geen boete bestaat van de man met dit nummer, dus brengt deze betaling volgens een interne richtlijn in mindering op een oudere, hogere boete en stuurt hem achtereenvol-

gens twee aanmaningen met in totaal 200% verhoging voor de boete van € 29. Omdat de man veronderstelt dat hij de boete heeft voldaan, reageert hij niet op de eerste aanmaning. De Nationale ombudsman vindt dat de man verantwoordelijk is voor een correcte betaling met een juiste vermelding van het CJIB-nummer. Toch vindt hij dat het CJIB, als het betaalde bedrag precies overeenkomt met één boete, de betaling op die boete moet bestemmen. Hij doet de aanbeveling de interne richtlijn van het CJIB op dit punt aan te passen. Het CJIB volgt de aanbeveling op. (rapport 2013/110)

Samenwerking

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur. Een overheidsinstantie verschuift zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

- Een moeder klaagt zich over de samenwerking tussen het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en een zorgkantoor. Haar zoon is meervoudig gehandicapt en is voor zijn zorg afhankelijk van AWBZ-uitkeringen. Bij de inkoop van zorg geldt een eigen bijdrage. Die wordt berekend op basis van het inkomen van haar zoon van de afgelopen twee jaar. Het CAK, het zorgkantoor en de Belastingdienst wisselen als ketenpartners inkomensgegevens uit om de eigen bijdrage vast te stellen. Als de inkomensgegevens er nog niet zijn, wordt gewerkt met een voorlopige, geschatte eigen bijdrage. Uiteindelijk blijkt dat de eigen bijdrage voor de moeder steeds te hoog wordt ingeschat. Hierdoor loopt ze 20.000 euro mis voor zorg voor haar zoon. De moeder vermoedde dit al en heeft het actief gesignaleerd. De Nationale ombudsman oordeelt dat het CAK en het zorgkantoor beter en sneller moeten samenwerken. Zo komt sneller vast te staan dat de inschatting inderdaad niet klopt. (rapport 2013/024)

Coulante opstelling

De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures. De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. De overheid benadert schadeclaims van burgers vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen. Dit geldt ook in gevallen waarin een burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.

- Een man wil zich laten naturaliseren tot Nederlander en heeft daarvoor een zogeheten bericht omtrent toelating (BOT) nodig van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND verstrekt dit BOT ten onrechte, want bij de naturalisatie blijkt dat hij een zogenoemd «verblijfsgat» van drie weken heeft. Dit gat is echter veroorzaakt doordat de IND eerder een vergunning te laat behandelde. De man moet daarom een jaar later van de IND een nieuw naturalisatieverzoek indienen en opnieuw leges van € 801,40 betalen. De Nationale ombudsman vindt dit niet behoorlijk. De Staatssecretaris van V&J besluit tijdens het onderzoek het dubbel betaalde bedrag terug te betalen. (rapport 2013/113)
- Een ouder echtpaar ontvangt een brief van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) waarin staat dat ze alles wat van belang kan zijn voor hun recht op een AOW-uitkering en partnertoeslag, moeten melden aan de

SVB. In de brief staat ook: «De eventuele inkomsten van uw partner en uw AOW-pensioen hoeft u niet op te geven, want die kennen we al.» Ze zien dus geen aanleiding om melding te maken van de arbeidsongeschiktheidsuitkering van de vrouw. Enige tijd later ontvangen zij echter van de SVB bericht dat ze de partnertoeslag moeten terugbetalen en een boete van 100% krijgen omdat zij de arbeidsongeschiktheidsuitkering van de vrouw niet hebben opgegeven. Naar aanleiding van de interventie van de Nationale ombudsman wordt de boete kwijtgescholden en de tekst van de brief aangepast. (interventie 2013.09457)

Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft naar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke – korte – termijn.

- Vermissing van kinderen is een ernstige zaak. De ombudsman krijgt signalen dat ouders soms niet serieus worden genomen aan de balie van de politie. Over het algemeen komt het vaak wel goed en maken ouders zich te snel zorgen, maar als burger mag je echter wel in redelijkheid verwachten dat de politie je serieus neemt en voortvarend de juiste actie onderneemt. Mede op basis van een rondetafelgesprek met experts zijn verschillende aanbevelingen gedaan om op een behoorlijke wijze te reageren op meldingen van vermissingen van een kind. (rapport 2013/015)
- Een studente heeft voor de inschrijving bij een school vanwege de sluitingsdatum dringend een DigiD nodig, maar dat lukt niet. Meerdere keren heeft ze gebeld en ze beschikt inmiddels over drie referentienummers maar nog steeds lukt het haar niet om DigiD aan te vragen. Na een interventie bij Logius (de verantwoordelijke instantie voor DigiD) neemt men contact op met de studente en krijgt ze de nieuwe code dezelfde dag nog toegestuurd. Ze kan zich nog tijdig inschrijven voor haar opleiding. (interventie 2013.05021)

De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel. Burgers zijn mensen en vertonen menselijk gedrag. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie.

- Tijdens een actie op een parkeerplaats in Tilburg controleert de politie Midden en West Brabant bestuurders op rijbewijs en kentekenbewijs. Een man komt in de controle terecht en toont zijn rijbewijs. Hij heeft helaas zijn kentekenbewijs niet bij zich, maar hij woont vlakbij en hij wil het snel even thuis ophalen. Maar de politie staat hem dat niet toe en schrijft een bekeuring uit. Als de man daarna boos wegrijdt, wordt hij alsnog door de politie met geweld aangehouden omdat hij op de politie zou zijn ingereeden. De Nationale ombudsman vindt dat geweld onnodig. Professionele politieambtenaren moeten kunnen de-escaleren. Tegelijkertijd vindt hij dat zij van de leiding de ruimte moeten

- krijgen om een redelijke afweging te maken om al dan niet te bekeuren. (rapport 2013/029)
- Een man zorgt al jaren voor zijn zwaar invalide echtgenote. Hij vraagt hiervoor in 2011 een pgb aan. Pas na zes maanden kent de gemeente het pgb toe. Tijdens de behandelings- en klachtprocedure gaat het mis. De gemeente houdt zich aan geen enkele termijn en raakt stukken kwijt (met voor hem gevoelige, medische informatie). Er volgt ten onrechte een terugvordering van een deel van het pgb. De gemeente vraagt vervolgens aan de man om op te geven welke stukken er zoek zijn. Dit leidt tot een vertrouwensbreuk tussen de man en de gemeente. De Nationale ombudsman bemiddelt in dit escalerende conflict. Een bemiddelingsgesprek vindt in een open sfeer plaats en leidt tot goede afspraken. De gemeente gaat als gevolg van deze zaak de behandelprocessen onder de loep nemen om redelijke behandeltermijnen te realiseren en te waarborgen. (bemiddeling 2013.04749)

2.4 Eerlijk en betrouwbaar

Een eerlijke, betrouwbare overheid zorgt dat zij integer is, haar afspraken nakomt, zich onpartijdig opstelt, steeds redelijk is, haar beslissingen goed voorbereidt door alle benodigde informatie te verwerven, een goede zorgvuldige administratie voert en professioneel is en handelt.

Integriteit

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven. Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.

- Een oud-leraar is als klokkenluider al jaren in een strijd verwickeld met zijn ex-werkgever. Hij stelde eerder fraude met EU-subsidies door zijn school aan de kaak en kwam uiteindelijk op straat te staan. De Belastingdienst vat zijn schadevergoeding op als loon uit arbeid en laat hem een flink bedrag aan belasting betalen. De leraar vindt dit onterecht en beroept zich erop dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in de Tweede Kamer heeft toegezegd zich persoonlijk hard te zullen maken voor zijn zaak. De ombudsman doet een beroep op OCW voor een oplossing, maar OCW biedt die niet. Verzoeker is desondanks blij dat de Nationale ombudsman naar hem luistert en voor hem opkomt. (interventie 2013.01165)
- Een man komt poolshoogte nemen bij een huiszoeking door de politie in de flat van zijn buurman die met zijn dochtertje naar het buitenland is vertrokken. De politie wil hem horen als getuige over de vermissing van zijn buurmeisje, maar de man wil niet meewerken en heeft zijn identiteitsbewijs niet bij zich. De politie stelt hem niet in de gelegenheid zijn identiteitsbewijs thuis op te halen. Hij wordt wegens overtreding van de identificatieplicht aangehouden en meegenomen naar het politiebureau. Op het politiebureau wordt hij niet gehoord als verdachte maar als getuige in de vermissingszaak. De Nationale ombudsman kan er begrip voor opbrengen dat de politie bij een vermissing van een minderjarige de grenzen van haar bevoegdheden opzoekt, maar hij vindt het te ver gaan als een getuige door misbruik van bevoegdheden onder druk wordt gezet om een verklaring af te leggen. (rapport 2013/006)

Betrouwbaarheid

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken en komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren. De overheid volgt rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet op.

- In het onderzoek *Met voeten getreden* concludeert de Nationale ombudsman dat burgers vaak geen geld overhouden om fatsoenlijk van te kunnen leven nadat alle deurwaarders en overheidsinstanties zoals de Belastingdienst hun vordering incasseren zodra er iets op de rekening binnenkomt. Burgers hebben op grond van de wet recht op een zogenoemde beslagvrije voet, het deel van hun inkomen waarop geen beslag mag worden gelegd en dat bedoeld is om van te kunnen leven. Die regel wordt in de praktijk te vaak «met voeten getreden». Op basis van deze bevindingen is de Nationale ombudsman in gesprek gegaan met deurwaarders, CJIB, Belastingdienst en andere partijen om na te gaan wat aan het probleem gedaan zou kunnen worden. (rapport 2013/150)
- Een ondernemer die in de WAO zit wordt vanwege zijn wisselende inkomsten op zijn uitkering gekort. Vanwege de wisselende inkomsten heeft hij een regeling met het UWV dat de korting over zes maanden gemiddeld wordt. Hij ontvangt vervolgens een brief van het UWV waarin staat dat hij voortaan per maand zijn inkomsten moet opgeven en middeling niet meer mogelijk is. Het UWV laat weten dat het de beslissing niet terug kan draaien omdat de wet bepaalt dat inkomsten niet meer gemiddeld mogen worden. Deze nieuwe werkwijze leidt tot veel administratieve rompslomp voor de ondernemer. Een interventie van de ombudsman leidt tot twee afspraken met het UWV. Er komt een overgangperiode van een half jaar waarin de ondernemer zich op de nieuwe berekeningswijze kan instellen. Bovendien wordt de korting op de WAO achteraf berekend en uitbetaald. Dit is administratief minder belastend. (interventie 2013.07682)
- Een weduwe heeft een nabestaandenuitkering en sinds 1995 een Wajong-uitkering. De Wajong-uitkering krijgt ze omdat ze door ziekte niet kan werken. Op basis van dit inkomen kan zij in haar huis blijven wonen. Totdat ze in maart 2012 een brief van de SVB krijgt waarin staat dat haar nabestaandenuitkering vervalt, vanwege verrekening van beide uitkeringen. Dat betekent dat ze vanaf januari 2013 er zo'n € 700 netto per maand op achteruitgaat. De SVB zegt in een brief dat het niet de taak is van de SVB om haar te helpen. Dat ontslaat de SVB niet van de verplichting om de vrouw tijdig te informeren, zo oordeelt de Nationale ombudsman. De SVB wist hier al in 2011 van en had niet tot acht maanden voor de datum moeten wachten. De ombudsman trekt bij de Tweede Kamer en de Minister van SZW aan de bel, omdat deze weduwe wel heel zwaar wordt getroffen. (rapport 2013/007)

Onpartijdigheid

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

- Een asielzoeker uit de voormalige Sovjet-Unie vraagt een asielvergunning aan voor bepaalde tijd. De IND neemt een aanvullend gehoor af vanwege verdenking van oorlogsmisdaden dat positief wordt afgerond omdat hij een geloofwaardig verhaal blijkt te hebben. Later houdt een andere medewerker een aanvullend gehoor en hij constateert gaten in het verhaal van de asielzoeker, waarop hij het gehoor abrupt afbreekt.

Het asielverzoek wordt afgewezen. De rechtbank vernietigt deze beslissing later. De man dient een bejegeningklacht in over de IND-medewerker. Tijdens de klachtprocedure blijft deze medewerker het asielverzoek zelf behandelen, hetgeen in strijd is met de regels van de IND. Tijdens het onderzoek van de ombudsman erkent de Staatssecretaris de fouten en neemt hij maatregelen om ze te herstellen. De asielaanvraag wordt alsnog ingewilligd. (rapport 2013/161)

Redelijkheid

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn. De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

- Een Libanon-veteraan heeft PTSS en ontvangt € 25.000 aan ereschuld. Door zijn ziekte is hij niet in staat om nog te werken. Hij ontvangt bijstand van de gemeente maar zijn bijstandsuitkering wordt ingetrokken vanwege het eigen vermogen dat hij heeft door uitbetaling van de ereschuld. Hij ervaart de ereschuld daardoor als «een sigaar uit eigen doos». Een interventie bij de Staatssecretaris van SZW leidt tot aanpassing van de kortingsregeling. De gemeente laat weten de ereschuld van deze ex-militair bij de berekening van het vermogen buiten beschouwing te laten. (interventie 2013.131130)
- Twee echtparen verkeren al tientallen jaren in onzekerheid vanwege plannen over achtereenvolgens de Betuweroute en de doortrekking van de A15 rondom hun woning. De twee gezinnen, het ene uit Boerenhoek en het andere uit Helhoek, willen hun huizen verkopen, maar de onduidelijkheid rond de woningen schrikt kopers af. Zij klagen bij de overheid dat ze al jaren vastzitten in hun eigen huis, maar de overheid luistert op geen enkele wijze. Ze hebben het gevoel dat de overheid hun situaties steeds maar negeert. De mensen zijn moegestreden en wanhopig. De Nationale ombudsman concludeert in zijn rapport dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de bijzondere schrijnendheid van de situatie van deze bewoners volstrekt miskent. Hij roept de overheid op om voor deze mensen een oplossing te bieden door bijvoorbeeld compensatie aan te bieden dan wel de huizen op te kopen. (rapport 2013/144)
- Een rolstoelgebruikster moet al jaren rondkomen van een minimum-inkomen. Naar aanleiding van de aanslag voor de gemeentelijke belastingen vraagt ze om kwijtschelding bij de gemeente Delft. De invorderingsambtenaar berekent dat zij wel kan betalen uit spaargeld van twee toelagen vanwege haar gebrekkige gezondheid en haar lage inkomen. Het is echter niet de bedoeling dat mensen in deze positie bijzondere toeslagen moeten gebruiken om de gemeentelijke belasting mee te betalen. De toelagen worden immers juist verstrekt voor andere grote uitgaven. (rapport 2013/030)

Goede voorbereiding

De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

- Een man wil na een auto-ongeluk zijn schade vergoed krijgen via de verzekeraar maar daar is een proces-verhaal voor nodig. Bij navraag krijgt hij van de politie te horen dat er helemaal geen melding is van het ongeval en dus ook geen proces-verbaal. Vervolgens krijgt hij een brief van de verzekeraar van de bestuurder die hem aanreed met de

- stelling dat hij fout is geweest. Hij ontkent dit met klem maar staat nu machteloos tegenover de verzekeraars. De politie heeft helemaal niets op papier gezet. Uiteindelijk beklagt hij zich bij de Nationale ombudsman over de politie. Die stelt de man in het gelijk. De politie moet in zo'n situatie op grond van het vereiste van een goede voorbereiding actief informatie verwerven en op papier zetten. De ombudsman vraagt de politie om met hem om de tafel te gaan zitten om over een schadevergoeding te praten. (rapport 2013/214)
- Een man raakt financieel in de problemen en kan zijn premie zorgverzekering niet meer betalen. Hij vraagt de zorgverzekeraar en het incassobureau om een betalingsregeling van € 20 euro per maand. Dit voorstel wordt niet geaccepteerd. Nadat er tien maanden niet meer met verzoeker over de schuld is gecommuniceerd, wordt het dossier overgedragen aan de gerechtsdeurwaarder. De deurwaarder gaat blindelings met de zaak naar de rechter, zonder verder inhoudelijk notie te nemen van eerdere correspondentie en de financiële situatie van de verzoeker. De Nationale ombudsman oordeelt dat de deurwaarder zich inhoudelijk beter had moeten voorbereiden. (rapport 2013/172)

Goede organisatie

De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld. De overheid richt haar (digitale) administratieve organisatie zo in, dat de continuïteit van het goed functioneren van al haar systemen is gewaarborgd. Zeker nu alle administratieve systemen steeds meer digitaal worden en ook de dienstverlening van de overheid steeds meer digitaal wordt, is het van belang om foutjes te voorkomen dan wel problemen daardoor snel te ontzenuwen (zie ook rapport De burger gaat digitaal, 2013/170).

- De zoon van een man krijgt van de politie in Nederland een bekeuring, omdat hij met zijn auto op de vluchstrook stilstaat. Omdat vader en zoon in België wonen, moet de zoon meteen betalen. Hij wil beroep instellen omdat hij de boete onterecht vindt, maar weet niet waar hij terecht kan. Bij boete-instantie CJIB is niets over de zaak bekend. Een interventie van de ombudsman levert het volgende op. Bij de politie blijkt iets mis te zijn gegaan, waardoor de zaak bij het CJIB onbekend is en er geen CJIB-nummer is toegekend. Dat nummer is echter nodig om bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) in beroep te gaan. Navraag bij de politie leidt tot toekenning van een CJIB-nummer, waardoor beroep mogelijk is. Enkele maanden later is weer een interventie noodzakelijk omdat het CVOM niets van zich laat horen, het stuurt zelfs geen ontvangstbevestiging. Navraag leert dat het beroepschrift wel is geregistreerd, maar om onduidelijke reden is blijven liggen. Het CVOM zet dit recht. (interventie 2013.06940)

Professionaliteit

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.

- In de afgelopen tien jaar zijn er verschillende incidenten geweest over de inzet van geweld door politieagenten, die tot rapporten van de ombudsman hebben geleid. Gedacht kan worden aan politieoptreden bij arrestaties of aan schietincidenten. Begin 2013 is na goed overleg met de politie een onderzoek uitgebracht over factoren die agenten op

- straat belemmeren bij het professioneel inzetten van geweld. Het onderzoek leidt tot de conclusie dat agenten meer ruimte moeten krijgen en nemen om met elkaar terug te blikken op situaties waarin geweld werd toegepast, en dat er een betere training moet zijn voor het verantwoord toepassen van geweld. Over verschillende aanbevelingen is mede op basis van de jaarbrief 2013 een gesprek gevoerd met de top van de Nationale politie. In het kader van de weerbaarheidstraining zal meer aandacht worden geschonken aan het gebruik van gepast geweld. (rapport 2013/055)
- Een vrouw doet bij de politie Zeeland-West-Brabant aangifte van haar gestolen boot. Een kennis ontdekt een week later de boot in de haven van Breda en belt de politie. De politie maakt de boot onklaar door alle bougiekabels los te halen, maar legt hem niet aan de ketting. Later diezelfde nacht wordt de boot opnieuw gestolen. De politie is niet professioneel opgetreden, ze had de boot moeten veilig stellen omdat duidelijk is dat deze was gestolen. De politie krijgt de aanbeveling in overleg te gaan om het verschil tussen de uitgekeerde dagwaarde en de prijs van een vergelijkbare boot te vergoeden. (rapport 2013/154)

3 WERK IN CIJFERS

Sinds 2012 heeft de Nationale ombudsman de mogelijkheid voor burgers verruimd om mondeling klachten in te dienen.²⁴ Dit past binnen de ook door de ombudsman gepropageerde informele aanpak, waarbij de burger steeds centraal staat. Mensen die bellen met de Nationale ombudsman met een probleem dat valt binnen het werkterrein van de Nationale ombudsman worden direct doorverbonden met een klachtbehandelaar. Deze verkennt samen met de burger waar het de burger om te doen is, wat deze zelf nog kan doen en wat de Nationale ombudsman voor hem of haar kan doen. Door deze werkwijze slaagt de Nationale ombudsman er steeds beter in om mensen die bellen direct te helpen, zonder dat zij een schriftelijk verzoek hoeven in te dienen.

De Nationale ombudsman heeft in zijn vorige jaarverslagen alleen verslag gedaan over de schriftelijk ontvangen verzoeken. Van de mondelinge verzoeken (de telefoontjes) werd alleen het totale aantal genoemd. Nu de ombudsman ook mondeling ingediende klachten in behandeling neemt, wordt in dit en in komende jaarverslagen ook over de mondelinge verzoeken gerapporteerd. Dit komt de transparantie ten goede omdat dit een completer beeld geeft van de werkzaamheden van de Nationale ombudsman.

De werkzaamheden van de Kinderombudsman zijn niet meegenomen in dit verslag. De Kinderombudsman verantwoordt zijn werk in een eigen verslag.

3.1 Kerncijfers 2013

- 38.033 klachten, waarvan 25.574 mondeling en 12.459 schriftelijk.
- Meeste klachten gingen over de Belastingdienst.
- 76% van de in onderzoek genomen klachten zijn opgelost door interventie.
- 221 rapporten uitgebracht.
- 79% van klagers kreeg geheel of gedeeltelijk gelijk in schriftelijk onderzoek.
- Meeste oordelen gingen over gebrek aan eerlijkheid en betrouwbaarheid van de overheid.
- In 75 rapporten zijn aanbevelingen gedaan.

3.2 Omvang klachten

Burgers kunnen op verschillende manieren contact opnemen met de Nationale ombudsman. Dit kan per post (brief of invulformulier), digitaal (elektronisch klachtformulier of e-mail) of mondeling (telefonisch of bezoek). Het onderstaande overzicht is samengesteld op grond van verschillende registratiesystemen van de Nationale ombudsman. In tabel 1 zijn alleen nieuwe klachten opgenomen. De contacten die plaatsvinden in zaken die al in behandeling zijn, zijn buiten beschouwing gelaten.

²⁴ Voor 2012 werden mondeling ingediende klachten alleen in behandeling genomen wanneer iemand niet in staat was schriftelijk een klacht in te dienen.

Tabel 1 Omvang klachten

	2009	2010	2011	2012	2013
Per post	5.136	5.373	5.328	5.512	4.550
Digitaal	7.667	9.239	8.931	7.946	7.909
Totaal schriftelijk	12.803	14.612	14.259	13.458	12.459
Mondeling	19.873	29.753	27.512	26.257	25.574
Totaal	32.676	44.365	41.771	39.715	38.033

Het verloop van het aantal klachten laat zien dat na een piek in 2010 het aantal klachten gestaag gedaald is. Een belangrijke oorzaak van de piek in 2010 was de door de Nationale ombudsman gehouden publiekscampagne *Wordt u niet gehoord door de overheid? Bel dan gratis de Nationale ombudsman*. Deze campagne is in 2010 actief ingezet om de naams- en functiebekendheid van de Nationale ombudsman te vergroten. De Nationale ombudsman kan zijn functie immers alleen vervullen wanneer mensen die klachten hebben weten dat er een Nationale ombudsman bestaat waar zij met hun klacht terecht kunnen. De campagnestrategie is in de loop van 2010 en de jaren daarna bijgesteld om de instroom in evenwicht te houden met de beschikbare capaciteit. In 2013 is de campagne alleen aan het eind van het jaar op zeer beperkte schaal ingezet.

Een andere mogelijke oorzaak voor de daling van het aantal klachten bij de Nationale ombudsman zijn de inspanningen van de overheid en de Nationale ombudsman om de bekendheid bij overheidsinstanties met de omgangsmethoden van *Prettig contact met de overheid* te vergroten. De Nationale ombudsman draagt daar onder meer aan bij door deze methoden continu onder de aandacht te brengen van de overheid, het houden van lezingen en het schrijven van columns. Het lijkt erop dat deze inspanningen hun vruchten beginnen af te werpen.

In tabel 1 zijn alle klachten opgenomen. In tabel 2 zijn, ter vergelijking met voorgaande jaren, alleen de schriftelijk ontvangen verzoeken opgenomen, plus de klachten die na een telefoontje in behandeling zijn genomen. Deze klachten worden na een mondelinge intake door de betrokken klachtbehandelaar vastgelegd.²⁵

Tabel 2 Omvang dossiers

	2009	2010	2011	2012	2013
Schriftelijk ¹	12.222	13.979	13.727	13.126	11.508
Mondeling	0	0	13	1.914	1.683
Totaal	12.222	13.979	13.740	15.040	13.191

¹ Het totaal aantal schriftelijke verzoeken in deze tabel wijkt af van het totaal aantal schriftelijke verzoeken in tabel 1, doordat in tabel 1 ook e-mails zijn meegerekend die behandeld zijn zonder dat daar een dossier van is gemaakt.

²⁵ Het aantal mondeling ingediende klachten is met ingang van 2012 hoger doordat de Nationale ombudsman sindsdien mensen direct helpt die bellen met een probleem dat valt binnen het werkteerrein van de Nationale ombudsman. Zij hoeven niet eerst een schriftelijke klacht in te dienen.

3.3 Aard van de klachten

Burgers wenden zich tot de Nationale ombudsman om uiteenlopende redenen. Soms hebben zij een concrete klacht of probleem, soms weten ze de goede weg of ingang niet te vinden en soms hebben zij alleen behoefte aan een luisterend oor. De Nationale ombudsman luistert, wijst mensen de weg, lost problemen op en neemt klachten in behandeling. In deze paragraaf wordt aan de hand van de registratie van de Nationale ombudsman een zo getrouw mogelijk beeld gegeven van de aard van de klachten.

De Nationale ombudsman behandelt klachten over de overheid. Mensen met vragen of klachten op andere terreinen worden verwezen naar de juiste instantie.²⁶ In 2013 ging 74% van de binnengekomen vragen en klachten over de overheid. Bij mensen die schriftelijk contact opnemen met de Nationale ombudsman ligt dit percentage hoger (86%) dan bij mensen die mondeling contact opnemen (68%). De oorzaak hiervan is dat de Nationale ombudsman mensen aanspoort om in geval van twijfel telefonisch contact met hem op te nemen.

Tabel 3 Vragen en klachten over de overheid

	2011	2012	2013
Overheid totaal	72%	75%	74%
Anders totaal	28%	25%	26%
Totaal	100	100	100
Overheid mondeling	66%	69%	68%
Anders mondeling	34%	31%	32%
Totaal	100	100	100
Overheid schriftelijk	84%	86%	86%
Anders schriftelijk	16%	14%	14%
Totaal	100	100	100

3.4 Wijze van behandeling

Bij vragen en klachten over de overheid wordt bekeken hoe deze het beste behandeld kunnen worden. Sommige klachten over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet is voldaan aan bepaalde vereisten. Zo neemt hij geen klachten in onderzoek als de klacht betrekking heeft op een beslissing van een overheidsinstantie waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Ook neemt de ombudsman geen klachten in onderzoek die betrekking hebben op een uitspraak van een rechter of op het (regerings)beleid. Een ander vereiste is dat de klacht eerst moet zijn voorgelegd aan de overheidsinstantie zelf. In al die gevallen helpt de ombudsman de burger op weg door te vertellen waar de burger terecht kan, de klacht of het bezwaar door te sturen of door een adequate toelichting of informatie te geven. Ten slotte wordt een aantal schriftelijk of digitaal ingediende klachten niet in onderzoek genomen

²⁶ Hieronder vallen uiteraard klachten die niet over de overheid gaan, zoals woningcorporaties, zorgaanbieders en openbare nutsbedrijven. Echter ook klachten over bijvoorbeeld een decentrale overheid met een eigen ombudsvoorziening, onderwijsinstellingen, de rechterlijke macht en een deel van de AFM en DNB vallen in deze categorie.

omdat de ombudsman deze op voorhand («kennelijk») ongegrond acht. In 2013 bedroeg dit aantal 494.²⁷

In een aanzienlijk aantal zaken valt pas na bestudering van de stukken – bijvoorbeeld een intern klachtdossier – te zeggen of de ombudsman iets voor de betrokken burger kan betekenen. Soms vindt eerst een intake-gesprek op het kantoor van de ombudsman plaats om de wensen van de klager en de mogelijkheden van de ombudsman te kunnen vaststellen (2013:123). Sommige zaken zijn behoorlijk complex en arbeidsintensief. Het aantal malen dat de ombudsman een onderzoek instelt, ligt bij mensen die mondeling contact opnemen lager (10%) dan bij mensen die schriftelijk contact opnemen (25%). Ook hier is de oorzaak dat de ombudsman mensen aanspoort om in geval van twijfel telefonisch contact met hem op te nemen.

Tabel 4 Adviseren en informeren of onderzoek

	2012		2013	
	aantal	%	aantal	%
Totaal				
Adviseren en informeren	25.572	86	23.344	85
In onderzoek genomen	4.124	14	4.135	15
Totaal		100		100
Mondeling				
Adviseren en informeren	16.148	89	15.803	90
In onderzoek genomen	1.914	11	1.683	10
Totaal		100		100
Schriftelijk				
Adviseren en informeren	9.424	81	7.541	75
In onderzoek genomen	2.210	19	2.452	25
Totaal		100		100

Intake

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.

Oplossing door interventie

Een groot deel van de klachten dat in onderzoek wordt genomen, leent zich voor een snelle interventie. In die gevallen probeert de Nationale ombudsman door directe tussenkomst het probleem op te lossen. Dit werkt goed als een zaak eenvoudig hersteld kan worden; een instantie beantwoordt bijvoorbeeld een brief van de betrokken burger alsnog of een betaling vindt alsnog plaats.

²⁷ Zie de Wet Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht voor de meest volledige omschrijving van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman.

Bemiddeling

In een aantal gevallen vindt een bemiddelingsgesprek plaats tussen burger en overheid onder leiding van bemiddelaars van de Nationale ombudsman. Vaak is een dergelijk gesprek gericht op het normaliseren van het contact tussen burger en overheid en om, waar mogelijk, het onderlinge vertrouwen te herstellen.

Onderzoek met rapport

In andere gevallen wordt een onderzoek ingesteld naar een gedraging van een overheidsinstantie dat uitmondt in een openbaar rapport met een behoorlijkheidsoordeel. Daarbij vindt waarheidsvinding plaats door bestudering van stukken, het horen van ambtenaren en getuigen en hoor en wederhoor. Deze werkwijze is waardevol als een oordeel gewenst is en is van belang als basis voor jurisprudentie en ombudsprudentie. Alle rapporten van de Nationale ombudsman zijn openbaar.

Onderzoek met brief

Als het resultaat van het onderzoek naar een gedraging van een overheidsinstantie slechts van beperkt belang is, beperkt de afronding zich tot een brief. Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de ombudsman ten aanzien van het merendeel van de klachten niet tot een oordeel kan komen of omdat het resultaat uitsluitend voor de indiener van de klacht van belang is. Deze brief is niet openbaar.

Tussentijds opgelost of beëindigd

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 of tijdens het onderzoek blijkt de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd.

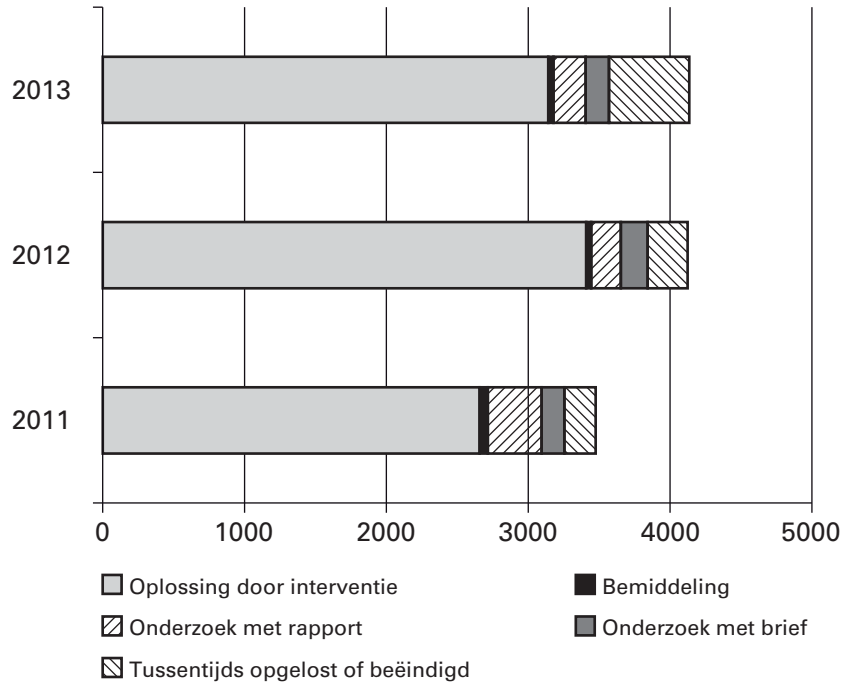
Tabel 5 Wijze van behandeling

	2011		2012		2013	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Oplossing door interventie	2.657	76	3.409	83	3.142	76
Bemiddeling	58	2	35	1	36	1
Onderzoek met rapport	379	11	209	5	227 ¹	5
Onderzoek met brief	161	5	189	4	164	4
Tussentijds opgelost of beëindigd	221	6	282	7	566	14
Totaal	3.476	100	4.124	100	4.135	100

¹ In 2013 zijn 221 rapporten verschenen. Het aantal genoemd in tabel 5 is hoger omdat een aantal rapporten betrekking heeft op meer dan één klacht dossier.

Door een goede intake slaagt de ombudsman er steeds beter in te achterhalen wat iemand wil bereiken met het indienen van een klacht en hoe dat het beste kan worden bereikt. Daarbij valt op dat mensen in deze tijd graag snel een oplossing willen en niet zitten te wachten op een rapport na een onderzoek van maanden.

Figuur 5 Wijze van behandeling



3.5 Onderzoek uit eigen beweging

Behalve onderzoek op verzoek doet de ombudsman ook onderzoek uit eigen beweging. Aanleiding kan zijn dat hij over een bepaald onderwerp veel klachten ontvangt of dat er maatschappelijke onrust over bestaat. De conclusies en aanbevelingen op basis van een dergelijk onderzoek hebben doorgaans een structureel karakter; ze zien niet op een enkel geval, maar op alle gevallen. Ze kunnen daardoor goed worden gebruikt als toetsingskader bij de afhandeling van klachten over hetzelfde onderwerp. Een andere aanleiding voor een onderzoek uit eigen beweging is een gedraging die door (een medewerker van) de ombudsman zelf is waargenomen of waarover de betrokken burger om wat voor reden dan ook zelf niet kan klagen.

Voorafgaand aan een onderzoek uit eigen beweging wordt vaak eerst een verkenning uitgevoerd. Niet iedere verkenning leidt tot een onderzoek. In 2013 zijn 9 verkenningen afgerond die niet tot een onderzoek hebben geleid. In totaal zijn 33 onderzoeken uit eigen beweging afgerond. In 12 van deze zaken is een openbaar rapport geschreven en 9 onderzoeken uit eigen beweging zijn afgerond met een brief. De overige onderzoeken uit eigen beweging (12) zijn:

- tussentijds beëindigd, bijvoorbeeld omdat tijdens het onderzoek bleek dat de instantie inmiddels afdoende actie had ondernomen of omdat er onvoldoende aan de hand bleek te zijn (9);
- beëindigd met een gesprek met de betrokken instantie (2);
- afgehandeld met een interventie en informatie op de website van de Nationale ombudsman over hoe gedupeerden kunnen handelen (1).

3.6 Oordeel in rapporten

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

Tabel 6 Oordeel Nationale ombudsman in rapporten

Rapporten	2012		2013	
	aantal	%	aantal	%
Gegrond	113	54,1	143	63
Deels gegrond	45	21,5	37	16,3
Niet gegrond	44	21,1	38	16,7
Geen oordeel	7	3,3	9	4
Totaal	209	100	227	100

In 180 rapporten uit 2013 luidde het oordeel van de Nationale ombudsman deels of volledig gegrond. Dit betekent dat de Nationale ombudsman de indiener van een klacht over de overheid in een aanzienlijk deel van de gevallen (79%) waarin een schriftelijk onderzoek is ingesteld gedeeltelijk of geheel gelijk heeft gegeven.

3.7 Onderwerp van klachten

Een behoorlijke overheid is een overheid die open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar is. Dit zijn de kernwaarden die de Nationale ombudsman heeft gehanteerd bij de indeling van de 22 bijbehorende behoorlijkheidsnormen.

Tabel 7 Kernwaarden in rapporten in aantallen

Open en duidelijk Transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering		
Oordelen	70	
behoorlijk		16%
niet behoorlijk		84%
Respectvol Respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, evenredigheid, bijzondere zorg		
Oordelen	82	
behoorlijk		29%
niet behoorlijk		71%
Betrokken en oplossingsgericht Maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie		
Oordelen	49	
behoorlijk		31%
niet behoorlijk		69%
Eerlijk en betrouwbaar Integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit		
Oordelen	115	
behoorlijk		37%
niet behoorlijk		63%

In hoofdstuk 2 staan voorbeelden beschreven van de bijbehorende casuïstiek.

3.8 Aanbevelingen

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

Tabel 8 Aanbevelingen

	2012	2013
Aantal rapporten met aanbeveling	78	75
Opgevolgde aanbevelingen ¹	92%	90%

¹ De reacties op aanbevelingen kunnen betrekking hebben op rapporten uit hetzelfde jaar of uit eerdere jaren; de percentages zijn indicatief, onder meer vanwege de tijd tussen het uitbrengen van een aanbeveling en de reactie daarop.

3.9 Ontvangen klachten per beleidsterrein

Tabel 9 Ontvangen klachten over de overheid in 2012 en 2013

	Alle klachten			Alleen schriftelijk (oude weergave) ¹		
	2012	2013		2012	2013	
	aantal	aantal	t.o.v. 2012	aantal	aantal	t.o.v. 2012
Ministeries ²						
Algemene Zaken	20	20	0%	13	14	+ 8%
Buitenlandse Zaken	206	197	- 4%	129	109	- 16%
Veiligheid en Justitie	4.015	4.813	+ 20%	1.975	1.983	0%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	298	256	- 14%	144	123	- 15%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.458	1.095	- 25%	407	302	- 26%
Financiën	5.498	5.231	- 5%	2.935	2.518	- 14%
Defensie	181	151	- 17%	120	65	- 46%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7.169	6.541	- 9%	1.606	1.257	- 22%
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	2.090	1.791	- 14%	1.308	1.079	- 18%
Economische Zaken	251	214	- 15%	132	109	- 17%
Infrastructuur en Milieu	1.414	1.227	- 13%	723	585	-19%
Politie	2.958	2.792	- 6%	1.408	1.063	- 25%
Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	70	127	+ 81%	33	56	+ 70%
Decentrale overheden						
Waterschappen	275	203	- 26%	116	72	- 38%
Gemeenten	5.459	5.023	- 8%	2.388	2.088	- 13%
Provincies	118	107	- 9%	69	48	- 30%
Gemeenschappelijke regelingen	381	421	+ 10%	247	221	- 11%
Totaal	31.861	30.209		13.753	11.692	

¹ Om de overgang te vergemakkelijken, is in deze tabel ook de oude weergave opgenomen.

² Inclusief zelfstandige bestuursorganen.

Tabel 10 Top vijftien klachten

	2013	t.o.v. 2012
Belastingdienst	5.068	- 5%
Gemeenten	5.023	- 8%
Politie	2.792	- 6%
UWV	2.466	- 12%
CJIB	1.086	+ 12%
Bureaus Jeugdzorg	991	+ 15%
Gerechtsdeurwaarders	765	+ 115%
CBR	640	- 8%
SVB	607	+ 5%
CAK	567	- 18%
DUO	561	- 12%
Openbaar Ministerie	528	+ 23%
IND	504	+ 12%
CVZ	449	+ 22%
Dienst Wegverkeer	394	- 21%

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

Caribisch Nederland

De Nationale ombudsman is sinds 10 oktober 2010 bevoegd klachten te behandelen over de politie, het OM, de Belastingdienst, het zorgverzekeringskantoor, de Rijksdienst Caribisch Nederland en andere bestuursorganen van het Rijk op Caribisch Nederland. Vanaf 1 oktober 2012 is de Nationale ombudsman ook bevoegd klachten te behandelen over de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hoewel de Nationale ombudsman relatief nieuw is als aanspreekpunt voor burgers over de lokale overheid, wisten veel burgers de Nationale ombudsman te vinden met klachten over zowel de rijksdiensten als de lokale overheid.

Een groep medewerkers uit verschillende onderzoeksteams behandelt de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt over en uit Caribisch Nederland. Zij bezochten de eilanden in 2013 tweemaal. De bezoeken worden gebruikt om contact te leggen met zowel de burgers als de overheidsinstanties. Aan de overheidsinstanties wordt informatie gegeven (o.a. via workshops) over klachtbehandeling en de visie van de Nationale ombudsman op de relatie tussen de burger en de overheid. Verder worden spreekuren gehouden waar de burgers vragen kunnen stellen aan de medewerkers van de Nationale ombudsman en om klachten in te dienen. Ten slotte worden de bezoeken gebruikt om klachten aan de overheidsinstanties voor te leggen en wanneer mogelijk onmiddellijk op te lossen.

In 2013 hebben 95 burgers contact opgenomen met de Nationale ombudsman over een of meer van deze instanties. Deze klachten zijn meegenomen in deze rapportage.

Veteranenombudsman

De Nationale ombudsman behandelt vanaf 1 juli 2013 klachten van veteranen over zowel overheidsinstanties als niet-overheidsinstanties die een taak uitoefenen ten aanzien van veteranen.

Volgens de Veteranenwet heeft de Veteranenombudsman drie taken. Hij behandelt klachten van veteranen en hij kan ook uit eigen beweging een onderzoek instellen. Hij adviseert regering en parlement over beleid en regelgeving met betrekking tot veteranen en tot slot monitort hij de klachtbehandeling bij de instanties die zorg verlenen aan veteranen.

In 2013 zijn 69 klachten ontvangen van veteranen. Eind 2013 waren 63 van deze klachten afgehandeld, waarvan er 4 ter bemiddeling zijn overgedragen aan de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht. Verder zijn 6 dossiers, gelet op het vereiste van kenbaarheid, ter behandeling overgedragen aan het Ministerie van Defensie. De overige 6 dossiers waren op 31 december 2013 nog in behandeling.

3.10 Meldpunt

In 2013 heeft de Nationale ombudsman een aantal keer een meldpunt ingericht om klachten en signalen van burgers te ontvangen. Het doel van een meldpunt is om goed zicht te krijgen op bepaalde (structurele) problemen. Deze meldingen worden niet afzonderlijk geregistreerd als klacht.

De Nationale ombudsman heeft in samenwerking met Radar een enquête uitgezet onder het Radarpanel met vragen voor zijn onderzoek naar digitalisering van de overheid. In reactie hierop zijn 47.869 ingevulde enquêtes ontvangen.

Samen met de Consumentenbond heeft hij een meldpunt geopend voor zijn onderzoek waar burgers tegenaan lopen als het gaat om (het vooraf) inzicht krijgen in de kosten van specialistische zorg. Dit meldpunt was eind 2013 nog niet gesloten. Tot 20 januari 2014 zijn 126 meldingen ontvangen.

De Nationale ombudsman heeft voor zijn onderzoek naar de trajectcontrole van campers een meldpunt geopend om ervaringen binnen te halen. Op dit meldpunt zijn 14 meldingen ontvangen.

Verder heeft de Nationale ombudsman een meldpunt geopend voor zijn onderzoek naar ondernemers die gedupeerd worden door de overheid omdat zij hun facturen te traag betaalt. Dit meldpunt was eind 2013 nog niet gesloten. Tot 20 januari 2014 zijn 35 meldingen ontvangen.

De Nationale ombudsman heeft een langlopend meldpunt gehad waar mensen hun klachten over het CBR konden melden. Dit is op 1 oktober 2013 gesloten. In totaal zijn 117 meldingen op dit meldpunt ontvangen.

3.11 Doorlooptijden

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid voortvarend te werk moet gaan. Ook in het eigen werk blijven de medewerkers van de ombudsman streven naar zo kort mogelijke doorlooptijden. In 2013 is daarin helaas geen verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar gerealiseerd. Gemiddeld is de doorlooptijd toegenomen van 40 dagen in 2012 naar 48 in 2013. De stijging van de doorlooptijden is vooral het gevolg van de digitalisering van de klachtbehandeling. Het leren werken met de nieuwe systemen leidt tot een daling van de productiviteit.

Tabel 11 Gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van klachten (in kalenderdagen)

Klachten	2012	2013	
Nationale ombudsman niet bevoegd	13	13	
Nationale ombudsman bevoegd			
Adviseren en informeren	29	38	
In onderzoek genomen ¹	71	78	
Interventie		47	49
Bemiddeling		176	176
Onderzoek met rapport		307	319
Onderzoek met brief		185	196
Tussentijds opgelost of beëindigd		76	101

¹ Dit is een gewogen gemiddelde.

De gemiddelde doorlooptijd van klachten die mondeling zijn ingediend (43 dagen) is lager dan de gemiddelde doorlooptijd van klachten die schriftelijk zijn ingediend (49 dagen).

3.12 Klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vraagt continu feedback aan burgers die bij de ombudsman een klacht hebben ingediend. Uit een analyse van deze structurele feedback komt onder meer naar voren dat verzoekers over het geheel genomen tevreden zijn over de afhandeling van hun klachten en met de Nationale ombudsman als organisatie. Het direct aanpakken lijkt

een goede invloed te hebben op de tevredenheid van de verzoekers. De verzoekers die hun klacht mondeling indienden waren gemiddeld meer tevreden met de Nationale ombudsman dan de verzoekers die hun klacht hadden ingediend via de post of digitaal.

De gemiddelde waardering voor de Nationale ombudsman als organisatie en voor de medewerkers van de Nationale ombudsman bedroeg in 2013 een 7,8. De tevredenheid met de uitkomst bedroeg gemiddeld een 6,2.

Een blijk van ongenoegen over een onderzoeksbeslissing wordt niet als klacht, maar als herzieningsverzoek aangemerkt. Ook bij verzoeken om herziening wordt bezien welke rol de (medewerker van de) ombudsman speelde bij het ontstaan van de onvrede van betrokkene. In 2013 zijn 66 herzieningsverzoeken behandeld. Eén verzoek om herziening was afkomstig van een overheidsinstantie. Van alle verzoeken om herziening zijn drie geheel en één deels toegewezen.

Bij klachten wordt snel persoonlijk contact opgenomen. Geprobeerd wordt de klacht in overleg met de verzoeker vlot op te lossen. Vaak lukt dat ook, bijvoorbeeld door excuus aan te bieden of door een toezegging te doen. In 2013 zijn 67 klachten geregistreerd.

Tot eind 2013 werden klachten die informeel werden opgelost niet geregistreerd. Vanaf 1 januari 2014 gebeurt dit wel. De Nationale ombudsman verwacht daarmee beter in staat te zijn de dienstverlening aan burgers te verbeteren.

Tabel 12 geeft een overzicht van de klachten over (medewerkers van) de Nationale ombudsman en de behandeling daarvan.

Tabel 12 Overzicht behandeling interne klachten

Aard klacht	Aantal	Gegrond	Niet gegrond	N.v.t. of geen oordeel	In behandeling
Behandelingsduur	20	15	3	1	1
Nakomen toezegging	6	4		2	
Bejegening	7	1	2	3	1
Informatieverstrekking	7	6	1		
Adm. zorgvuldigheid	6	4		2	
Adm. organisatie	2	1		1	
Diversen	21	5	3	11	2
Totaal	69 ¹	36	9	20	4

¹ Waaronder twee klachten ingediend in 2012 die in 2013 zijn afgehandeld.

4 ORGANISATIE

4.1 Interne ontwikkelingen

De Nationale ombudsman beschikt over circa 160 enthousiaste en bevrogen medewerkers die hem helpen in zijn werk. Deze medewerkers zetten zich in om problemen tussen burgers en overheid op te lossen en te voorkomen. Wat geldt voor het functioneren van overheidsinstanties is natuurlijk ook bij uitstek van toepassing op de eigen mensen, de interne werkwijze en organisatie. Het organisatie- en personeelsbeleid is dus gericht op dienstverlening, gerichte beïnvloeding, professionaliteit, transparantie en kennisdeling. Het jaar 2013 is voor de ombudsman en zijn medewerkers een jaar van verandering geweest. Verandering in verschillende opzichten.

Vertrek Alex Brenninkmeijer

Een belangrijke verandering is het vertrek eind 2013 van Alex Brenninkmeijer als Nationale ombudsman. Daarmee vertrekt een ombudsman die aan de wieg heeft gestaan van belangrijke veranderingen in de werkwijze en organisatie van de Nationale ombudsman. Zo is zijn visie op het werk van de Nationale ombudsman onder meer grondslag geweest voor de omslag die de organisatie heeft gemaakt van een oordelende, juridiserende en formele werkwijze, naar een oplossingsgerichte, dejuridiserende en informele werkwijze, waarbij het persoonlijk contact met de burger niet meer weg te denken is. Ook zijn visie op thema's als dienstverlening en professionaliteit zijn bronnen van inspiratie voor de organisatie geweest.

Verbetering dienstverlening

De ombudsman heeft in 2013 veel geïnvesteerd in het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. Zo is gewerkt aan het verder vervolmaken van het «direct aanpakken» binnen de klachtbehandeling. Bij het direct aanpakken lost de Nationale ombudsman zo veel mogelijk het probleem van de burger direct op. De aanpak is informeel (liefst mondeling) en oplossingsgericht. In iedere fase van de klachtbehandeling is het persoonlijk contact erop gericht te achterhalen waar het de verzoeker werkelijk om te doen is. Daarbij wordt de burger actief betrokken bij de behandeling van zijn klacht.

De plannen voor de inrichting van een Ombudsplein zijn verder uitgewerkt. Het Ombudsplein wordt de virtuele en fysieke omgeving voor het verkrijgen van informatie over de relatie tussen burger en overheid, het indienen van klachten en het afgeven van signalen. In 2013 zijn de bouwplannen ontwikkeld voor het fysieke Ombudsplein en is gestart met de ontwikkeling van een virtueel ombudskloket. Zowel de verbouwing als de nieuwe website moeten rond juli 2014 zijn afgerond. Dan worden ook alle klachtbehandelaars gehuisvest in één gebouw. Nu zitten zij in twee gebouwen. Een onderzoek naar de bezettingsgraad van de werkplekken binnen de organisatie heeft duidelijk gemaakt dat dit haalbaar is wanneer gebruik wordt gemaakt van flexibele werkplekken. De verwachting is dat dit de kennisdeling tussen de klachtbehandelaars zal bevorderen. Goede kennisdeling binnen de organisatie is cruciaal om de effectiviteit van de ombudsman te bevorderen. In 2013 zijn diverse activiteiten om kennisdeling te verbeteren van start gegaan. Er is begonnen met flexibele werkplekken, en informatie wordt nu consequent gedeeld over actuele onderwerpen in de vorm van teamredacties en briefings. Door deze aanpassingen kan snel en adequaat ingespeeld worden op actualiteiten, signalen en klachten.

Er is besloten tot taakdifferentiatie binnen de functie van klachtbehandelaar. Vanaf 1 januari 2014 houdt een groot deel van de klachtbehandelaars zich voornamelijk bezig met het direct oplossen van problemen van burgers. De overige klachtbehandelaars worden ingezet voor onderzoek. Daarvoor is onder meer gekozen omdat voor het werk aan de telefoon andere competenties nodig zijn dan voor het schriftelijke werk. Ook de natuurlijke neiging om voorrang te geven aan kort-cyclisch werk, waardoor het schrijven van rapporten in de knel kan komen is een reden geweest voor deze splitsing van taken. Doordat mensen op die werkzaamheden worden ingezet waar ze goed in zijn, wordt de dienstverlening aan de burger verbeterd en de efficiency vergroot. Een te reduceren formatie moet zo de grote klachtstroom aankunnen.

Feedback

Om te kunnen beoordelen of de bovengenoemde maatregelen bijdragen aan de verbetering van de dienstverlening heeft de ombudsman begin 2013 een onderzoek laten uitvoeren naar de telefonische dienstverlening. Daaruit bleek dat de telefonische dienstverlening achter het gratis nummer (het nummer dat burgers kunnen bellen met een vraag of klacht) goed is. De bereikbaarheid van de directe doorkiesnummers voldoet echter nog niet aan de eisen die de ombudsman daaraan stelt. Verder is eind 2013 onderzocht hoe burgers de algehele dienstverlening van de Nationale ombudsman waarderen. Daaruit komt naar voren dat de manier waarop de ombudsman met een klacht omgaat (hoe en of een klacht in behandeling wordt genomen) in sterke mate de waardering van de dienstverlening verklaart. De Nationale ombudsman vraagt continu feedback aan burgers die bij de ombudsman een klacht hebben ingediend. Uit een analyse van deze structurele feedback in 2013 komt onder meer naar voren dat verzoekers over het geheel genomen tevreden zijn over de afhandeling van hun klachten en met de Nationale ombudsman als organisatie. Het direct aanpakken lijkt een goede invloed te hebben op de tevredenheid van de verzoekers. De verzoekers die hun klacht mondeling indienden, waren gemiddeld meer tevreden met de Nationale ombudsman dan de verzoekers die hun klacht hadden ingediend via de post of digitaal. Dit bevestigt dat de organisatie met het verder ontwikkelen van het direct aanpakken en het Ombudsplein op de goede weg zit.

De ombudsman is in 2013 ook begonnen met het vragen van feedback aan mensen die een klacht over de Nationale ombudsman indienden. Dit geeft waardevolle informatie over hoe mensen de afhandeling van hun klacht over de ombudsman hebben ervaren.

De ombudsman vindt het belangrijk om regelmatig zelf te reflecteren op het werk van de eigen organisatie. Daarvoor is in 2013 een programma uitgevoerd voor medewerkers ter bevordering van de dienstverlening en de effectiviteit. Centrale vraag hierbij was hoe zij zelf vorm geven aan strategische, effectieve beïnvloeding van de overheid en hoe ze daarin (nog) beter kunnen worden.

Digitalisering

In 2013 is veel aandacht en tijd besteed aan de implementatie van de digitalisering van de dossiers van de Nationale ombudsman. Sinds december 2013 worden alle klachten met behulp van digitale dossiers behandeld. Met de digitalisering wordt een flinke efficiencywinst behaald door de afname van registratiewerkzaamheden bij het secretariaat. Het maakt flexibel werken mogelijk. Het leren werken met de nieuwe

systemen kost wel de nodige tijd en heeft in 2013 tot een productiviteitsdaling geleid.

Social media

De Nationale ombudsman is actief op social media. Vanaf 31 mei is de ombudsman te vinden op Facebook. Verder is de ombudsman actief op Twitter en YouTube. De social media accounts zijn daarmee naast telefoon, brieven en e-mail een mogelijkheid om contact te zoeken met de ombudsman. In 2013 is de Nationale ombudsman gestart met een Webcare team dat niet alleen de vragen beantwoordt, maar ook bekijkt wat mensen op social media over hem schrijven en wat het sentiment is rond onderwerpen waar hij onderzoek naar doet, of die raken aan zijn werkerrein. Deze signalen neemt de ombudsman vervolgens mee in zijn werk.

Internationale activiteiten

Het buitenland weet de Nationale ombudsman steeds meer te vinden en doet een beroep op het instituut bij het opzetten of versterken van een ombudsinstituut, klachtrecht en/of klachtbehandeling. De middelen hiervoor zijn beperkt. Uitgangspunt voor het honoreren van aanvragen uit het buitenland is de lijst met landen die genoemd wordt in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van Buitenlandse Zaken. De kosten moeten extern kunnen worden gefinancierd.

In 2013 zijn verschillende buitenlandse delegaties bij de Nationale ombudsman op bezoek geweest, waaronder een parlementaire onderzoekscmissie uit Engeland. Daarnaast zijn onder andere delegaties uit Jordanië en Indonesië op bezoek geweest. In de laatste twee landen is door de Nationale ombudsman een project uitgevoerd. Het samenwerkingsproject met de ombudsman van Indonesië wordt samen met het Van Vollenhoven Instituut gedaan en heeft een looptijd van ruim twee jaar.

Veteranenombudsman

De Nationale ombudsman behandelt sinds 1 juli 2013 klachten van veteranen. De Veteranenwet is in april 2012 gepubliceerd in het Staatsblad en zal in werking treden bij nader op te maken Koninklijk Besluit. De verwachting was dat dit medio 2013 zou plaatsvinden. Inmiddels is de verwachting is dat dit in maart 2014 zal zijn.

De Nationale ombudsman was van mening dat het wetgevingstraject te lang duurde. Veteranen, een kwetsbare groep, stonden voor een dichte deur. Hierdoor besloot de Nationale ombudsman per 1 juli 2013, vooruitlopend op de Veteranenwet, zijn rol als Veteranenombudsman op zich te nemen. Per brief werden de Minister van Defensie en de Tweede Kamer in kennis gesteld. Zowel de Minister als de Kamerleden reageerden positief op zijn initiatief.

Naast het behandelen van klachten kan de Nationale ombudsman uit eigen beweging een onderzoek instellen en (on)gevraagd advies geven aan de regering en het parlement. Tot slot heeft de Veteranenombudsman tot taak de klachtbehandeling bij de instanties die zorg verlenen aan veteranen te monitoren. Daarvoor wordt in 2014 een monitor ontwikkeld.

4.2 Financiën

Tabel 13 Begroting en realisatie

Bedragen x € 1.000	2012		2013	
	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
Vastgestelde ontwerp-begroting	15.657	1.789	15.250	1.789
Aanvullende begrotingen	1.353	580	1.053	930
Totale begroting	17.010	2.369	16.303	2.719
Realisatie	16.601	2.255	16.216	2.834
Verschil	409	- 114	- 87	115

In tabel 13 zijn de bedragen opgenomen van de begroting en de realisatie van de organisatie van de Nationale ombudsman voor 2012 en 2013. Dit is inclusief de uitvoering van de taken van de Kinderombudsman en de klachtbehandeling voor de decentrale overheden. Vanaf 2012 is structureel budget toegevoegd voor de uitvoering van de taken van de Veteranenombudsman (€ 0,3 miljoen). Daarnaast is het Adviespunt Klokkeluiders als zelfstandig onderdeel gehuisvest bij de Nationale ombudsman. De totale uitgaven (€ 16,2 miljoen) bestaan voor 71% uit salariskosten en 29% uit overige kosten ten behoeve van de inzet van medewerkers en materiële kosten.

4.3 Personeel

In 2013 is veel aandacht geschonken aan het coachen van medewerkers bij het direct aanpakken, het trainen op gerichte (beleids)beïnvloeding en omgevingssensitiviteit, en het gaan werken met digitale dossiers. Verder is in 2013 de overstap gemaakt naar één Functiegebouw Rijk.

4.3.1 Formatie en bezetting

In tabel 14 is de streefbezetting en de gemiddelde bezetting in dienst bij de Nationale ombudsman in 2012 en 2013 weergegeven.

Tabel 14 Streefbezetting en werkelijke gemiddelde bezetting in fte's (exclusief ambtsdragers)

	2012	2013
Streefbezetting	151	147
Gemiddelde bezetting	146	147

Gemiddeld waren in 2013 147 fte in dienst bij de Nationale ombudsman. Dit is inclusief het team voor de Kinderombudsman.

4.3.2 In- en uitstroom

Tabel 15 In- en uitstroom personeel in aantal medewerkers (exclusief ambtsdragers)

	2012	2013
Instroom	9	9
Uitstroom	13	11

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

Tabel 16 Leeftijdsopbouw personeel (exclusief ambtsdragers)

	20-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60+
2012	1	23	54	59	16	11
2013	1	26	53	51	21	11

Van de medewerkers is 51% 45 jaar of ouder. Daarom is in 2013 een levensfasebewust personeelsbeleid ontwikkeld. Naast leeftijd is gekeken naar de invalshoeken levensfase en generatie.

4.3.3 Bezetting vrouwen/mannen

Tabel 17 Aantal vrouwen en mannen in dienst (exclusief ambtsdragers)

	2012	2013
Vrouwen	118 (72%)	125 (73%)
Mannen	46 (28%)	47 (27%)

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

4.3.4 Vitaliteit en ziekteverzuim

Het gemiddelde ziekteverzuim is in 2013 licht gedaald naar 6,9% (2012: 7,2%). Vanwege de stijging van het ziekteverzuim in 2012 heeft de ombudsman in 2013 een onderzoek laten uitvoeren naar vitaliteit en inzetbaarheid. Doel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de factoren die leiden tot ziekteverzuim en welke maatregelen kunnen worden getroffen om te zorgen dat medewerkers gezonder, vitaler en beter inzetbaar worden. Naar aanleiding daarvan zijn onder meer medewerkerssessies georganiseerd met als thema: hoe blijf je vitaal in verandering.

4.3.5 Bezetting loonschalen (m/v)

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

Tabel 18 Bezetting loonschalen (exclusief ambtsdragers)

		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
2012	Vrouw	0	15	0	3	9	9	5	50	12	11	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	3	3	2	20	5	7	0	2	0	0	0
	Totaal	0	19	0	3	12	12	7	70	17	18	3	2	0	0	1
2013	Vrouw	0	14	0	2	7	10	5	52	13	10	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	3	3	2	20	4	7	1	2	0	0	0
	Totaal	0	18	0	2	10	13	7	72	17	17	4	2	0	0	0