

Reflectie op de Nationale ombudsman



Mr. A.G. Mein
Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Dr. F.B.J. de Meere
Mr. dr. K. Lünemann
F.J. Hermens

Reflectie op de Nationale ombudsman

Mr. A.G. Mein
Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Dr. F.B.J. de Meere
Mr. dr. K.D. Lünemann
F.J. Hermens

November 2010

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Aanleiding, opzet en uitvoering reflectie	7
2.1	Aanleiding en opzet	7
2.2	Uitvoering reflectie	8
3	Taak en werkwijze Nationale ombudsman	11
3.1	Taak en missie	11
3.2	Werkwijze in vogelvlucht	12
4	De positie en het functioneren van de Nationale ombudsman	15
4.1	De klachtafhandeling in cijfers	15
4.2	Van rechtmatigheid naar rechtmatigheid én behoorlijkheid	18
4.3	Van klachtafhandeling naar geschilbeslechting	20
4.4	Ketenproblematiek	23
4.5	Mensenrechten en kinderrechten	24
4.6	Zichtbaarheid, bereik en effecten werk Nationale ombudsman	24
4.7	Het bureau van de Nationale ombudsman	27
4.8	Algemeen oordeel functioneren Nationale ombudsman	29
4.9	De substituut-ombudsmannen en het bureau van de Nationale ombudsman	31
4.10	Algemeen oordeel functioneren Nationale ombudsman	33
5	Perspectief op de toekomst	35
6	Conclusies	39
	Geraadpleegde literatuur	41
	Bijlagen	
1	Samenstelling reviewcommissie	43
2	Respondenten	45
3	Overzicht behoorlijkheidscriteria	49
4	Overzicht ontvangen klachten per overheidsonderdeel	51
5	Overzicht toepassing behoorlijkheidsnormen	53

1 *Inleiding*

De directeur van het instituut Nationale ombudsman heeft het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven voor een onderbouwde reflectie op de Nationale ombudsman. De reflectie omvat zowel een terugblik op de wijze waarop de afgelopen vijf jaar invulling is gegeven aan het ambt als een blik vooruit op de mogelijke vervulling van het ambt in de nabije toekomst.

Dit verslag bevat een weergave van de reflectie, waar een groot aantal vraaggesprekken aan ten grondslag ligt, evenals de analyse van relevante documentatie. De werkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode juli - november 2010. De gesprekken hebben plaatsgevonden tot op het hoogste bestuurlijke niveau. Zij hebben buitengewoon diepgaande informatie en inzichten opgeleverd. Door de behandeling van de informatie op geaggregeerd niveau doen wij soms onvoldoende recht aan de coherente visies van individuele respondenten.

De kwaliteit van de gesprekken zouden een volledige weergave in dit rapport rechtvaardigen. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Belangrijker is dat de inzichten dienen te leiden tot een richtinggevende visie op de Nationale ombudsman. Wij hebben gestreefd naar een reflectie die recht doet aan de variatie in inzichten van respondenten en die tevens leidt tot een cumulatieve redenering naar de toekomst van de Nationale Ombudsman.

Het verslag is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staan wij stil bij de aanleiding, opzet en uitvoering van de evaluatie. In hoofdstuk 3 schetsen wij de taak en werkwijze van de Nationale ombudsman. In hoofdstuk 4 geven wij een beeld van het functioneren en de positie van de Nationale ombudsman, gevolgd door een perspectief op de toekomst in hoofdstuk 5. Tot slot trekken wij in hoofdstuk 6 onze conclusies.

Wij danken de respondenten voor hun bereidwillige medewerking aan de reflectie. In het bijzonder danken wij de leden van de reviewcommissie voor hun kritische en constructieve reactie op het conceptverslag.

2 *Aanleiding, opzet en uitvoering reflectie*

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond en uitvoering van de reflectie. We achten het van belang de bevindingen nauwkeurig te plaatsen binnen de gestelde kaders van de opdracht.

2.1 *Aanleiding en opzet*

Afloop ambtstermijn

In 2011 komt een einde aan de zesjarige ambtstermijn van de huidige ombudsman. Dit gegeven is voor het bureau van de Nationale ombudsman aanleiding om de balans op te laten maken: hoe heeft de Nationale ombudsman zich ontwikkeld en wat is in de afgelopen jaren bereikt? Het is tevens een goede gelegenheid om een blik op de toekomst te werpen: hoe zou de Nationale ombudsman zich verder kunnen ontwikkelen?

Doelstelling reflectie

Gelet op bovenstaande heeft de reflectie voor de Nationale ombudsman de volgende doelstelling.

1. Het bijeenbrengen, vastleggen en analyseren wat de Nationale ombudsman tussen 2005 en 2010 op een aantal kernthema's heeft bereikt voor de Nederlandse samenleving, toegespitst op de relatie burger - overheid in brede zin en belicht vanuit verschillende invalshoeken.
2. Het verkrijgen van beter inzicht in en publiekelijk verantwoording afleggen over de ambtsvervulling in deze ambtsperiode.
3. Het inspireren van een toekomstvisie, die de richting aangeeft waarin de Nationale ombudsman, zowel de organisatie als het ambt, zich kan ontwikkelen.

Reikwijdte

De reflectie omvat de ambtsperiode 2005 - 2010. Zij heeft in elk geval betrekking op vier door het bureau van de Nationale ombudsman geselecteerde kernthema's.

1. Behoorlijkheid als leidraad voor de interactie tussen burger en overheid.
2. Snel en probleemoplossend ingrijpen bij klachten van de burger over de overheid.

3. Ketenproblematiek vanuit het perspectief van de burger.
4. De relatie met mensenrechten en kinderrechten.

Wij hebben deze thema's, mede na bespreking van het conceptrapport met de reviewcommissie (zie hierna), aangevuld met enkele andere relevante thema's die naar voren zijn gekomen uit de vraaggesprekken, te weten de waardering van de klachtafhandeling door de burger, het publieke optreden van de Nationale ombudsman, het bereik en de effecten van het werk van de Nationale ombudsman en het functioneren van het bureau van de Nationale ombudsman.

Wij hebben het begrip Nationale ombudsman ruim opgevat. Waar wij in dit verslag het begrip Nationale ombudsman gebruiken, doelen wij daarmee op het ambt van Nationale ombudsman, substituut-ombudsman en het bureau dat de Nationale ombudsman ondersteunt bij de uitoefening van zijn taken. Waar nodig maken wij onderscheid tussen het ambt van Nationale ombudsman en de wijze waarop de (huidige) persoon van de ambtsdrager het ambt vervult.

Onderzoeksvragen

In het licht van de doelstelling en de reikwijdte van de reflectie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- Welke strategie heeft de Nationale ombudsman gevoerd?
- Welke inspanningen heeft de Nationale ombudsman op de kernthema's verricht?
- In welke mate kunnen de strategie en inspanningen leiden tot het bereiken van de beoogde doelen?
- Hoe hebben de functie en positie van de Nationale ombudsman zich ontwikkeld?
- Welke effecten zijn bereikt, voor de burger, de overheid, de politiek en het instituut zelf?
- Welke strategieën zijn denkbaar voor de toekomst?

2.2 Uitvoering reflectie

Opzet

De reflectie omvat zowel een terugblik op de wijze waarop de afgelopen vijf jaar invulling is gegeven aan het ambt van Nationale ombudsman, als een blik vooruit op de mogelijke vervulling van het ambt in de nabije toekomst. Het moet de Nationale ombudsman in staat stellen de balans op te maken en een visie te formuleren op de toekomstige invulling van het ambt, een en ander in overleg met de Tweede Kamer.

De reflectie is uitgevoerd in opdracht van de directeur van het instituut Nationale ombudsman, door en onder verantwoordelijkheid van het Verwey-Jonker Instituut. De doelstelling en reikwijdte van de reflectie, evenals de onderzoeksvragen, zijn vooraf geformuleerd door de Nationale ombudsman. De onderzoekers hebben alle vrijheid gekregen om de onderzoeksopzet aan te passen, stukken in te zien en

respondenten te selecteren. Wij hebben de onderzoeksvragen aangevuld en verder uitgewerkt. Ook hebben wij de reikwijdte van het onderzoek uitgebreid door een aantal thema's toe te voegen, na overleg met de reviewcommissie.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen hebben wij gekozen voor het installeren van een zogenoemde reviewcommissie bestaande uit vijf deskundigen uit de wetenschap, journalistiek, politie en openbaar bestuur. Dit in plaats van de gebruikelijke constructie van een begeleidingscommissie die de opdrachtgever adviseert over de voortgang en kwaliteit van het onderzoek. Voor een overzicht van de samenstelling van de reviewcommissie zij verwezen naar bijlage 1. Na afronding van de documentstudie en de vraaggesprekken hebben wij onze voorlopige bevindingen voor commentaar voorgelegd aan de leden van de reviewcommissie. De leden van de reviewcommissie zijn geconsulteerd als expert, zij dragen geen verantwoordelijkheid voor het onderzoek en het onderzoeksverslag. Wij hebben het commentaar van de reviewcommissie naar eigen inzicht verwerkt in de definitieve versie van het verslag.

De opdrachtgever heeft geen inhoudelijke bemoeienis gehad met de uitvoering van het onderzoek. Wel is een enkele maal overleg gevoerd met een medewerker van het bureau van de Nationale ombudsman over de voortgang van het onderzoek.

Werkwijze

Ten behoeve van de reflectie hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Om te beginnen hebben wij documentatie bestudeerd, waaronder:¹

- de jaarverslagen van de Nationale ombudsman over de periode 2005 - 2009;
- een aantal van zijn rapporten (van onderzoeken naar aanleiding van concrete klachten en van onderzoeken uit eigen beweging);
- verschillende informatiebrochures van de Nationale ombudsman voor het publiek en overheidsorganisaties;
- lezingen en publicaties van de Nationale ombudsman in kranten, vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften;
- interne (beleids)stukken (jaar- en beleidsplannen) van de Nationale ombudsman, kwartaalberichten en nieuwsbrieven;
- relevante kamerstukken;
- relevante publicaties in vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften;
- jaarverslagen van overheidsorganisaties waarmee een vraaggesprek is gevoerd.

Vervolgens hebben wij vier soorten vraaggesprekken gevoerd, te weten:

- Vraaggesprekken met elf deskundigen afkomstig uit de wetenschap, journalistiek, politie, openbaar bestuur en politiek (waaronder de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken). Zij werden geacht uit hoofde van hun functie en/of

¹ Waar dat dienstig was, hebben wij de geraadpleegde bronnen in de tekst verwerkt.

expertise het functioneren van de Nationale ombudsman te kunnen beoordelen. Een deel van hen maakt tevens deel uit van de reviewcommissie (zie bijlage 1 en 2).

- Vraaggesprekken met vertegenwoordigers van negen overheidsorganisaties waarover relatief veel wordt geklaagd. Wij hebben deze organisaties geselecteerd aan de hand van de jaarverslagen van de Nationale ombudsman waaruit bleek over welke organisaties in de loop der jaren relatief veel is geklaagd. Deze organisaties werden geacht een beeld te hebben van de werkwijze en doorwerking van de Nationale ombudsman.
- Een vraaggesprek met de Nationale ombudsman en zijn substituten, een groepsgesprek met de leidinggevenden van zijn bureau en vijf groepsgesprekken met een selectie van medewerkers van zijn bureau. Zij werden geacht te kunnen reflecteren op hun eigen functioneren.
- Een panelgesprek met burgers die (al dan niet succesvol) een klacht hebben ingediend bij de Nationale ombudsman. Zij werden geacht de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman te kunnen beoordelen, evenals het effect daarvan op hun beeld van de overheid. Het bureau van de Nationale ombudsman heeft hiervoor *at random* 44 kandidaten uitgenodigd, waarbij rekening is gehouden met de verschillende varianten waarop de klacht is afgehandeld (vgl. par. 3.2). Uiteindelijk hebben zich slechts vier burgers aangemeld voor deelname aan de paneldiscussie. Om deze reden hebben wij aanvullend een korte enquête uitgezet onder de burgers die wel belangstelling hebben getoond, maar om uiteenlopende redenen niet konden deelnemen. Er zijn uiteindelijk vijf enquêtes ingezonden.

Voor een overzicht van de deelnemers aan de vraaggesprekken zij verwezen naar bijlage 2. De vraaggesprekken zijn gevoerd door twee onderzoekers aan de hand van een van te voren toegezonden gesprekspuntenlijst en duurden doorgaans één tot anderhalf uur. De gespreksdeelnemers zijn in de gelegenheid gesteld het gespreksverslag te corrigeren.

Zoals gezegd, hebben wij het conceptverslag van de reflectie voor commentaar voorgelegd aan de reviewcommissie. Naar aanleiding hiervan hebben wij het verslag op onderdelen aangepast.

3 *Taak en werkwijze Nationale ombudsman*

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de taak van de Nationale ombudsman, zijn plaats in het staatsbestel en zijn missie en werkwijze.

3.1 *Taak en missie*

Taak en organisatie

De Nationale ombudsman bestaat formeel sinds 1 januari 1982. De Nationale ombudsman heeft tot taak het verrichten van onderzoek op verzoek of uit eigen beweging naar gedragingen van bestuursorganen jegens burgers, instellingen en bedrijven. De Nationale ombudsman is ingesteld om de burger de mogelijkheid te bieden een klacht over een overheidsorgaan in te dienen bij een onafhankelijke en laagdrempelige instantie. De persoon van de Nationale ombudsman speelt hierbij een belangrijke rol. Hij vormt het gezicht van het ambt en moet aldus bijdragen aan de bekendheid en toegankelijkheid ervan.

De Nationale ombudsman wordt voor een periode van zes jaar benoemd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het ambt en zijn taak is in de Grondwet verankerd. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman tot uitdrukking gebracht.

De organisatie en werkwijze is geregeld in de Wet op de Nationale ombudsman en de Algemene wet bestuursrecht. De Nationale ombudsman is een van de Hoge Colleges van Staat die een matigende en corrigerende invloed uitoefenen op de overheid. De Nationale ombudsman onderscheidt zich van de andere Hoge Colleges (zoals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer) doordat hij de behoorlijkheid van het overheidsoptreden jegens de burger beoordeelt. De Nationale ombudsman onderscheidt zich tevens van de bestuursrechter die de rechtmatigheid van overheidsbesluiten beoordeelt (Nationale ombudsman, 2006).

Op 1 oktober 2005 is dr. A.F.M. Brenninkmeijer aangetreden als Nationale ombudsman. Het ambt van substituut ombudsman wordt bekleed door mr. F.J.W.M. van Dooren (sinds 1 januari 2005) tezamen met mr. A. Stehouwer (vanaf 1 juni 2007). De Nationale ombudsman wordt ondersteund door een bureau, bestaande uit circa 140 fte's. (stand 2009) die werkzaam zijn in verschillende onderzoeksteams of in een staffunctie. Het totale budget beliep in 2009 circa 14 miljoen euro (Nationale ombudsman, 2010).

Missie

De missie van de Nationale ombudsman is kort gezegd de burger te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden (Nationale ombudsman, 2008a). In het jaarverslag 2005 staat het uitvoeriger geformuleerd. De Nationale ombudsman is het kenniscentrum voor de behoorlijke verhouding tussen overheid en burger. Hij onderzoekt op verzoek of op eigen initiatief, onafhankelijk en onpartijdig en met een open oog en oor, of in relaties tussen overheid en burger die behoorlijke verhouding onder druk is komen te staan. Hij draagt in zijn werk zorg voor de bijzondere belangen van de burger en van de overheid. De Nationale ombudsman daagt de overheid uit om te leren van klachten en werkt aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid (Nationale ombudsman, 2006).

3.2 *Werkwijze in vogelvlucht*

Maatwerk

Alvorens een klacht in behandeling te nemen, toetst de Nationale ombudsman aan wettelijke criteria of hij bevoegd is en of de klacht ontvankelijk is. Zo niet, dan verwijst hij door. Vervolgens hanteert de Nationale ombudsman grosso modo twee methoden voor de afhandeling van een klacht, te weten door middel van een interventie of door een onderzoek naar de toedracht van het overheidsoptreden. De interventiemethode wordt toegepast bij eenvoudige klachten waarbij het (achterliggende) probleem relatief gemakkelijk kan worden opgelost. Deze werkwijze wordt met succes gevolgd bij het merendeel van de klachten. De methode van onderzoek mondt uit in een rapport met een oordeel over het overheidsoptreden in het licht van de behoorlijkheidsnormen die hij hanteert (zie bijlage 3). Zo nodig doet hij een aanbeveling aan het bestuursorgaan. Deze methode is bewerkelijker en vergt daarom meer tijd.

Daarnaast treedt de Nationale ombudsman (en zijn medewerkers) in een toenemend aantal gevallen (34 in 2008 en 56 in 2009) op als bemiddelaar tussen bestuursorgaan en klager om de zaak vlot te trekken (Nationale ombudsman, 2010). Verder kwam het in het verleden wel voor dat het bestuursorgaan werd verzocht om een klacht alsnog in behandeling te nemen als bleek dat het bestuursorgaan de klacht niet als zodanig had herkend en behandeld. Deze werkwijze wordt echter sinds 2008 niet meer toegepast, omdat bestuursorganen hun klachtprocedures hebben geprofessionaliseerd. Ook kan de Nationale ombudsman op eigen initiatief onderzoek instellen om structurele problemen bloot te leggen en bij te dragen aan de oplossing daarvan. De Nationale ombudsman brengt jaarlijks een verslag uit van zijn werkzaamheden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Nationale ombudsman, 2008a).

Achterliggende doelstelling

De klachtafhandeling door de Nationale ombudsman moet in zijn ogen uiteindelijk bijdragen aan het herstel van (eventueel) geschonden vertrouwen van burgers in de overheid. Daarnaast moet het werk van de Nationale ombudsman bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid, doordat de Nationale ombudsman op basis van individuele klachten algemene lessen terugkoppelt aan overheidsorganisaties. Meer in het algemeen moet het naleven van de behoorlijkheidscriteria die de Nationale ombudsman hanteert, bijdragen aan de legitimiteit van de overheid (Nationale ombudsman, 2008a).

4 *De positie en het functioneren van de Nationale ombudsman*

In dit hoofdstuk schetsen wij allereerst een kwantitatief beeld van de klachtafhandeling. Vervolgens gaan wij in op inhoudelijke thema's. Waar mogelijk beschrijven wij per thema eerst wat de Nationale ombudsman op dit punt wilde bereiken en welke overwegingen en oordelen onze gesprekspartners daarbij aandroegen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de analyse van relevante documentatie en de vraaggesprekken die noodzakelijkerwijs zijn gebundeld en geabstraheerd (vgl. par. 2.2).

4.1 *De klachtafhandeling in cijfers*

Ontwikkeling ontvangen en behandelde klachten

Het aantal klachten dat jaarlijks bij de Nationale ombudsman wordt ingediend schommelt rond de 13.000. Na een piek in 2006 (14.607 klachten), daalt het aantal klachten langzaam, van 13.242 in 2007 naar 12.222 in 2009.² De Nationale ombudsman schrijft deze piek toe aan grote stelselwijzigingen en de daaropvolgende daling aan een verbeterde uitvoering en klachtafhandeling door overheidsorganisaties (Nationale ombudsman, 2008 en 2010).

Tabel 1: *Ontwikkeling aantal ontvangen en behandelde klachten*
(Bron: jaarverslag 2007 en 2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Ontvangen klachten	11.852	14.607	13.242	13.073	12.222
Geen betrekking op overheid	1.678 (15%)	1.717 (12%)	1.849 (14%)	1.701 (13%)	1.598 (13%)
Wel betrekking op overheid, maar doorverwezen en/of informatie verstrekt	6.640 (58%)	7.792 (52%)	7.370 (56%)	6.787 (52%)	6.630 (54%)
In (verdere) behandeling genomen	3.133 (27%)	5.401 (36%)	3.877 (30%)	4.614 (35%)	4.029 (33%)
Totaal aantal behandelde klachten	11.451	14.910	13.096	13.102	12.257

2 Op basis van de tot half november 2010 ontvangen klachten, is de verwachting dat het aantal klachten in 2010 ruim boven de 13.000 uitkomt.

Een deel van de klachten heeft geen betrekking op de overheid en wordt daarom niet in behandeling genomen. Het percentage van deze klachten ligt tussen de 13 en 15 procent. Een ander deel van de klachten heeft wel betrekking op de overheid, maar wordt doorverwezen omdat de klacht nog niet kenbaar is gemaakt aan de instantie waarover wordt geklaagd of omdat de Nationale ombudsman niet bevoegd is. In het eerste geval stuurt de Nationale ombudsman de klacht rechtstreeks door aan de desbetreffende instantie, in het tweede geval verwijst de Nationale ombudsman de klager waar mogelijk door en verstrekt desgewenst informatie. Het percentage van dit type klachten schommelt rond de 55 procent. De overige klachten worden in (verdere) behandeling genomen. Het percentage hiervan schommelt tussen 27 en 36 procent. Al met al wordt twee derde van de ontvangen klachten doorverwezen en een derde in behandeling genomen.

Het valt op dat het grootste deel van de klachten moet worden doorverwezen. Kennelijk bestaat er een discrepantie tussen de verwachtingen van klagers en de mogelijkheden van de Nationale ombudsman.

In de afgelopen drie jaar zijn de meeste klachten ingediend over de volgende ministeries, met de daaronder ressorterende zelfstandige bestuursorganen, en decentrale overheden (in aflopende volgorde) (Nationale ombudsman, 2010).

- Financiën (waaronder de Belastingdienst);
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport (waaronder het CAK en het College zorgverzekeringen);
- Gemeenten;
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (waaronder de UWV);
- Justitie (waaronder de IND, het OM en het LBIO);
- Politiekorpsen (met name die in de vier grote steden).

Voor een gedetailleerd overzicht zij verwezen naar bijlage 4.

Afhandeling klachten

De klachten die de Nationale ombudsman in behandeling heeft genomen kunnen worden afgehandeld door middel van een interventie of een rapport. Ze kunnen ook worden teruggestuurd naar het bestuursorgaan of om uiteenlopende redenen tussentijds zijn beëindigd.

Tabel 2: Afhandeling klachten (Bron: jaarverslag 2007 en 2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Opgelost door interventie	1.638 (52%)	3.952 (73%)	2.899 (75%)	4.120 (89%)	3.550 (88%)
Onderzoek met oordeel	421 (13%)	401 (7%)	339 (9%)	324 (7%)	303 (8%)
Tussentijds beëindigd	213 (7%)	329 (7%)	240 (6%)	134 (3%)	176 (4%)
Terug naar bestuursorgaan	861 (28%)	719 (13%)	399 (10%)	36 (1%)	-

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het merendeel van de klachten wordt afgedaan via een interventie en dat deze werkwijze vanaf 2006 een hoge vlucht heeft genomen. Tegelijkertijd is het aantal klachten dat wordt afgedaan met een rapport afgenomen. De daling van het aantal klachten dat naar het bestuursorgaan terug is gestuurd in 2008 valt ook op. Deze geldt ook voor de tussentijds beëindigde gevallen.

Afhandeling door middel van een rapport

In de onderzoeken waarbij een rapport is uitgebracht is het handelen van het bestuursorgaan getoetst aan de behoorlijkheidsnormen zoals de Nationale ombudsman die heeft ontwikkeld (vgl. bijlage 3). De meest geschonden normen in periode 2005 - 2009 zijn:

- het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;
- het redelijkheidsvereiste;
- het beginsel van fair play;
- het vereiste van rechtszekerheid;
- het motiveringsvereiste;
- het vereiste van administratieve nauwkeurigheid;
- het vereiste van professionaliteit;
- het vereiste van voortvarendheid.

Voor een gedetailleerd overzicht zij verwezen naar bijlage 5. Het vereiste van actieve en adequate informatievoorziening en het redelijkheidsvereiste zijn de meest geschonden behoorlijkheidsnormen. In circa 80% van de onderzoeken heeft de Nationale ombudsman de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. Dit percentage is over de afgelopen jaren vrij constant (Nationale ombudsman, 2008b en 2010).

Doorlooptijden

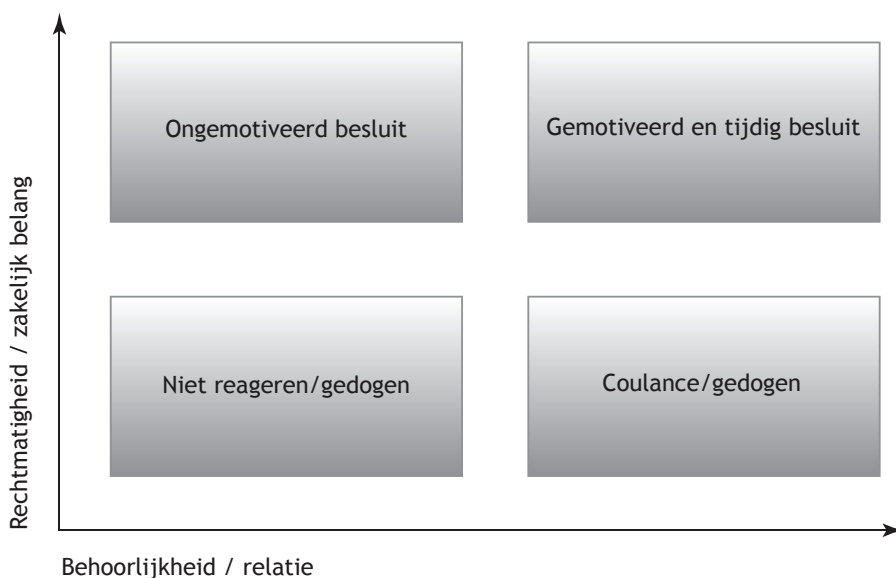
Van de klachten over de overheid die niet in behandeling worden genomen, maar die worden doorverwezen of waarin informatie wordt verstrekt, wordt meer dan

de helft binnen vier weken afgehandeld. De overgrote meerderheid wordt binnen acht weken afgehandeld. Van de klachten die wel in behandeling worden genomen, wordt ruim de helft binnen acht weken afgehandeld. De overgrote meerderheid wordt binnen zeventien weken afgehandeld. De gemiddelde doorlooptijd in dagen van de in onderzoek genomen klachten schommelde van 84 in 2007, via 79 in 2008 naar 89 in 2009. Volgens de Nationale ombudsman hing dit samen met de instroom van een grote groep nieuwe medewerkers in 2009 (Nationale ombudsman, 2010).

4.2 *Van rechtmatigheid naar rechtmatigheid én behoorlijkheid*

Ombudskwadrant

Bij aanvang van zijn ambtsperiode heeft de Nationale ombudsman zijn missie geformuleerd (zie par. 3.1) en zijn visie ontvouwd op het beoordelen van het overheids-optreden aan de hand van behoorlijkeheidsnormen. Die normen waren al ontwikkeld door zijn ambtsvoorgangers, maar de Nationale ombudsman heeft ze op zijn beurt weer verder gebracht. Hij heeft zijn visie uitgewerkt in (onder meer) zijn jaarverslagen over 2005, 2006 en 2007. Het overheids-optreden dient in zijn ogen niet alleen rechtmatig, maar ook behoorlijk te zijn. De burger verwacht immers van de overheid niet alleen een rechtmatig genomen besluit, maar ook een rechtvaardige behandeling. Dit hangt samen met de mate waarin zij het gevoel hebben eerlijk (*fair*) te zijn behandeld (*fair process*) (Brenninkmeijer, 2006 en 2009). Het hangt tevens samen met de betrouwbaarheid van de overheid. De Nationale ombudsman legt een verbinding tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid in het zogenoemde ombudskwadrant, ontleend aan het *dual concern* model uit de sociale wetenschappen.



Het kwadrant moet inzichtelijk maken dat overheidsoptreden niet alleen een eenzijdige (verticale) en zakelijke kant heeft, maar ook een (horizontale) relationele. Behoorlijk bestuur is rechtmatig én behoorlijk. De Nationale ombudsman signaleert dat in de dagelijkse praktijk van de overheid het accent te veel ligt op rechtmatigheid: het handelen op basis van het principe 'regel is regel'. Hij noemt dit de rechtmatigheidsreflex. De relationele kant van het overheidsoptreden wordt uit het oog verloren. Er wordt onvoldoende recht gedaan aan de procedurele rechtvaardigheid (Nationale ombudsman, 2007).

Een rechtvaardige behandeling door de overheid, door rekening te houden met de normen voor behoorlijk bestuur, kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het (herstel van het) vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur, aldus de Nationale ombudsman. Als aanpak voor vertrouwensherstel en vitaal burgerschap stelt hij voor dat de overheid:

- burgers persoonlijk bejegt, door te deformaliseren en te dejuridiseren (waaronder het toepassen van mediation);
- burgers behoorlijk behandelt (waaronder het bevorderen van procedurele rechtvaardigheid);
- burgers volwaardig laat participeren.

Bijdrage aan verbetering overheidsdienstverlening

De Nationale ombudsman oogst bij onze gesprekspartners veel waardering voor het ontwikkelen van bovenstaande visie. 'Het uitoefenen van overheidsgezag brengt met zich mee dat zorgvuldigheid wordt betracht in de taakuitoefening, de burger respectvol wordt bejegend en dat verantwoording wordt afgelegd, terwijl er tevens budgettaire beperkingen spelen. De Nationale ombudsman helpt de overheid kritisch naar zichzelf te kijken,' aldus een respondent. Door het accent te leggen op behoorlijkheid naast rechtmatigheid is een belangrijke dimensie aan het werk van de Nationale ombudsman toegevoegd. De Nationale ombudsman heeft dit thema verder gebracht en nadrukkelijk geagendeerd waardoor het gemeengoed is geworden binnen het openbaar bestuur. Daarnaast heeft hij een relatie gelegd tussen behoorlijkheid en procedurele rechtvaardigheid, waardoor hij een minder juridische invulling geeft aan de behoorlijksheidsnormen. De gesprekspartners beamen dat deze visie bijdraagt aan een gelijkwaardiger verhouding tussen overheid en burger en daarmee aan het daadwerkelijk oplossen van problemen tussen overheid en burger. Een andere respondent stelt het als volgt: 'De overheid is monopolist en dus is de Nationale ombudsman nodig om de kwaliteit van de dienstverlening te bewaken.'

Vooraf de vertegenwoordigers van overheidsorganisaties kunnen zich goed vinden in het behoorlijksheidsdenken van de Nationale ombudsman. Zij geven aan dat de Nationale ombudsman hun een spiegel voorhoudt en daarmee bijdraagt aan het relativeren van het juridisch perspectief dat sterk domineert in hun organisatie. Ze zijn zich bewuster geworden van het perspectief van de burger. Hij stimuleert het

verder verbeteren van de klantgerichtheid en de kwaliteit van de dienstverlening van hun organisatie. Een respondent geeft aan dat hij zichzelf vaak de vraag stelt: 'Zijn wij nou behoorlijk geweest? of Hoe zou ik zelf willen worden behandeld?' Een andere respondent stelt dat het motto van zijn organisatie nu is 'klant boven regels'. Weer een andere respondent voert als voorbeeld het rapport aan van de Nationale ombudsman over het behoorlijk omgaan met schadeclaims. 'Als gevolg hiervan is mijn organisatie waar mogelijk coulanter geworden waardoor zaken bevredigender kunnen worden afgesloten.' De Nationale ombudsman zou hierin nog een stap verder kunnen gaan door proactief de politiek een spiegel voor te houden, door duidelijk te maken wat het effect kan zijn van ingrijpende stelselwijzigingen op de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. 'De Nationale ombudsman zou ook wetgeving moeten kunnen beoordelen, de wet bepaalt immers ons speelveld als uitvoeringsorganisatie,' aldus een respondent. Het gedachtegoed van de Nationale ombudsman werkt volgens respondenten ook als stimulans bij interne veranderings- en kwaliteitverbeteringsprocessen. Het kan de urgentie van bepaalde veranderings-trajecten vergroten, bijvoorbeeld als het gaat om doorlooptijden of het beantwoorden van brieven.

Er is ook kritiek. Het pakket aan gedetailleerd uitgewerkte behoorlijkheidseisen wordt door sommige respondenten ervaren als een vorm van ongewenste juridisering. Een respondent: 'De ombudsman is een pseudoregelgever geworden.' Het is onhelder hoe deze normen zich verhouden tot de rechtmatigheidseisen en in hoeverre ze bindend zijn. De verhouding tussen deze twee begrippen dient beter te worden doordacht. 'Gaat behoorlijkheid ook boven rechtmatigheid?', zo vraagt een respondent zich af. Ook moet worden verkend welke beginselen als normatief fundament kunnen dienen voor de behoorlijkheidsnormen. Voorts wordt er op gewezen dat de sterke aandacht van de Nationale ombudsman voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening het consumentisme en de afhankelijkheid van burgers op ongewenste wijze kan versterken. Hiermee wordt ten onrechte de verwachting gewekt dat de overheid elk probleem van de burger kan oplossen.

4.3 *Van klachtafhandeling naar geschilbeslechting*

Snel probleemoplossend werken

In het verlengde van bovengenoemde visie dat overheidsoptreden niet alleen rechtmatig maar ook behoorlijk moet zijn, heeft de Nationale ombudsman het probleemoplossend werken geagendeerd in geval van klachten van burgers. Het gaat om het snel en zo mogelijk informeel en persoonsgericht oplossen van het wezenlijke probleem dat achter de (formele) klacht schuil gaat. Het daadwerkelijk oplossen van de problemen in de relatie overheid en burger, moet in zijn filosofie bijdragen aan het (herstel van het) vertrouwen in de overheid. Dit vergt een meer informele en minder juridische manier van werken door de overheid (deformaliseren, dejuri-

diseren). De Nationale ombudsman bevindt zich hiermee in de voorhoede van een verandering in het denken over geschilbeslechting, waarbij het inzicht terrein wint dat een rechtvaardige behandeling en een rechtvaardig resultaat bepalend zijn voor een aanvaardbare en succesvolle geschilbeslechting, in plaats van (alleen) een rechtmatige behandeling (vgl. o.a. Barendrecht e.a., 2007 en 2010).

Het betekent ook dat overheidsorganisaties zich inspannen om waar mogelijk (dreigende) conflicten te de-escaleren. Aan dit thema besteedt de Nationale ombudsman aandacht in jaarverslag over 2009 getiteld 'Voorbij het conflict'. Hij uit daarin zijn zorg over onnodige escalatie tussen overheid en burger. In zijn ogen impliceert behoorlijk bestuur de-escalatie. Eenzijdige aandacht voor rechtmatigheid leidt volgens hem al gauw tot escalatie (Brenninkmeijer, 2006 en Nationale ombudsman, 2010).

De Nationale ombudsman stimuleert het probleemoplossend werken door de overheid. Dit is ook duidelijk herkenbaar in de werkwijze die de Nationale ombudsman zelf in toenemende mate is gaan volgen. Zo heeft de interventiemethode een hoge vlucht genomen. Een overgrote meerderheid van de klachten wordt op deze wijze afgewikkeld. Deze werkwijze past in het probleemoplossend werken (Brenninkmeijer, 2006). De traditionele, meer juridisch georiënteerde, klachtafhandeling door middel van een rapport met een oordeel wordt alleen nog in bijzondere en daartoe geëigende gevallen toegepast (vgl. par. 4.1). Daarnaast treedt de Nationale ombudsman (en zijn medewerkers) in toenemende mate bemiddelend op (de zogenoemde ombudsbemiddeling), passen zij mediation toe of bevorderen zij dit. Medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman hebben hiertoe een opleiding gevolgd.

Ter ondersteuning van deze werkwijze zijn de nodige brochures (wijzers) verschenen (bijvoorbeeld de gesprekswijzer en de schadevergoedingswijzer). Ook dient de Nationale ombudsman overheidsorganisaties van advies en verzorgt hij met zijn medewerkers modules in opleidingen en trainingen van medewerkers van overheidsorganisaties (bijvoorbeeld bij de IND, Belastingdienst en de politie). Verder vindt er op regelmatige basis overleg plaats tussen de Nationale ombudsman en zijn medewerkers met de leiding en/of klachtbehandelaars van overheidsorganisaties over het optimaliseren van de klachtafhandeling (bijvoorbeeld door monitorgesprekken en contactambtenarendagen). De Nationale ombudsman zoekt over dit thema (en andere) ook actief de publiciteit (zie verder par. 4.6). Overigens onderhoudt de Nationale ombudsman ook op regelmatige basis contact met bewindslieden en (Vaste Commissies van) de Tweede Kamer.

Sneller tot de kern van de zaak

Ook deze opvatting en de daaruit voortvloeiende werkwijze van de Nationale ombudsman oogst veel bijval. Men onderschrijft de ingezette verbreding van klachtbehandeling naar verschillende varianten van geschilbeslechting omdat die bijdragen aan het vinden van een voor alle partijen bevredigende oplossing van het probleem. De gesprekspartners verwachten een positieve invloed op de verhouding tussen burger en overheid.

Het probleemgericht en de-escalierend werken legt ook de nadruk op de noodzaak tot het verder professionaliseren van overheidsdienaren, die hiertoe de nodige handelingsruimte moet worden geboden. Zo geeft een respondent aan dat in zijn organisatie sinds enige tijd veel vragen, problemen en klachten direct telefonisch worden afgehandeld en opgelost. Zijn medewerkers hebben hiertoe meer bevoegdheden toebedeeld gekregen. Telefonisch kunnen zij sneller tot de kern van de zaak doordringen. Deze werkwijze is prettig voor de burger en bespaart zijn medewerkers veel werk dat zij anders aan een formele klacht hadden moeten besteden. De formele klachtbehandeling noemt een respondent een 'verkeerde vorm van juridisering'. Andere organisaties hebben dit voorbeeld gevolgd, weer andere maken in toenemende mate gebruik van alternatieve vormen van geschilbeslechting, zoals mediation.

In het bijzonder wordt gewaardeerd dat de Nationale ombudsman en zijn medewerkers toegankelijk zijn, open staan voor overleg en reflectie en actief meewerken aan kwaliteitsverbeteringprojecten. Het overleg is openhartig en de adviezen zijn doorgaans goed bruikbaar. De Nationale ombudsman is niet gauw tevreden over het functioneren van overheidsorganisaties, maar gaat daarbij kritiek op zijn eigen functioneren ook niet uit de weg.

De Nationale ombudsman heeft zijn handelingsrepertoire flink uitgebreid om zijn impact te vergroten. Respondenten juichen het toe dat de Nationale ombudsman verschillende rollen speelt en onderschrijven het belang dat de Nationale ombudsman ook proactief werkt. Tegelijkertijd zijn andere respondenten kritisch over de mate waarin deze rollen zijn te combineren. Zo staat in hun ogen de rol van informele meedenker achter de schermen op gespannen voet met de strenge beoordelaar die daarover actief naar buiten treedt. Men vraagt zich af of de Nationale ombudsman met zijn adviezen en door het uitbrengen van brochures niet te veel op de stoel van het management gaat zitten. Hoe meer de Nationale ombudsman zich bemoeit met de primaire processen binnen een organisatie, hoe minder vrij hij is om in een later stadium weer te oordelen over klachten over die werkprocessen. Verder zou hij bijvoorbeeld trainingen beter over kunnen laten aan marktpartijen die hiertoe kwalitatief qua beter zijn geëquipeerd. 'Schoenmaker blijf bij je leest,' aldus een respondent.

Er wordt ook wel kritiek geventileerd over de interventiemethodiek, vooral door de vertegenwoordigers van de overheidsorganisaties. Zo zou het onnodig verstorend werken op interne werkprocessen en bestaande klachtprocedures, die dan moeten wijken voor de interventie. 'De interventie kwam dan als een soort overval,' aldus een respondent. Verder wordt de vraag opgeworpen of het veelvuldig afdoen van klachten via interventies, het leren van die klachten niet belemmert. Het zou zelfs kunnen leiden tot het perverse effect dat organisaties aansturen op afhandeling door middel van een interventie om rapporten met aanbevelingen te vermijden. Meer in het algemeen is door het probleemoplossend werken het accent wel sterk komen te liggen op de burger en het snel oplossen van zijn problemen. Een

respondent merkt in dit verband op: 'Het zoeken naar het midden, mag niet het zoeken naar de redelijkheid vervangen.' De Nationale ombudsman heeft zich aldus sterk ontwikkeld tot belangenbehartiger van de burger. De vraag is wel gesteld wat de Nationale ombudsman doet voor de overheid en in hoeverre zijn werk daar doorwerkt en leidt tot structurele kwaliteitsverbetering. Is het accent niet te sterk komen te liggen op belangenbehartiging voor de burger? 'De interventiemethode is fantastisch voor de burger, nadeel ervan is dat er weinig van blijft hangen bij de desbetreffende overheidsinstellingen,' aldus een respondent.

4.4 *Ketenproblematiek*

Burger in de keten

Een derde thema dat de Nationale ombudsman heeft geagendeerd zijn de nadelige neveneffecten die ketensamenwerking door overheidsorganisaties kan hebben voor burgers. Hij beschrijft dit in zijn jaarverslag over 2008 getiteld 'De burger in de ketens'. Overheidsorganisaties werken steeds vaker samen in ketens om bepaalde diensten te kunnen verlenen of complexe maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Zij wisselen daartoe onderling informatie uit. Voorbeelden van beleidsterreinen waar sprake is van ketensamenwerking zijn werk en inkomen, belastingen en toeslagen, de toelating van vreemdelingen, de jeugdhulpverlening of de strafrechtspleging.

Ketensamenwerking is op zichzelf genomen een goede strategie bij de aanpak van complexe (maatschappelijke) vraagstukken waarbij veel partijen zijn betrokken. Het brengt echter ook risico's met zich mee. De overheid en burgers worden steeds afhankelijker van die ketensamenwerking. De Nationale ombudsman signaleert dat de burger er vaak de dupe van is als er iets mis gaat in de afstemming of informatie-uitwisseling in de keten. Besluiten blijven dan uit, of de verkeerde besluiten worden genomen, soms met zeer negatieve gevolgen voor de burger. De vraag is waar de burger dan moet aankloppen en wie aan zet is om de impasse te doorbreken. De Nationale ombudsman bepleit in dit verband één loket en één adres waartoe de burger zich voor een oplossing kan wenden (Nationale ombudsman, 2009).

Doorbraak realiseren

Waar nodig en desgevraagd pakt de Nationale ombudsman zelf de regie om een doorbraak te forceren als de samenwerking ergens in de keten is vastgelopen. Hij brengt partijen dan bij elkaar om ze de kluwen te laten ontwarren of de knoop te laten doorhakken (de zogenaamde 'Koppen bij elkaar'-methode, ontwikkeld op basis van de ervaringen met de Kafka-methode). Hij stelt hierbij de burger centraal, in plaats van de geldende voorschriften of de beschikbare budgetten (Brenninkmeijer, 2010). Op 27 november 2009 organiseerde de Nationale ombudsman samen met anderen een congres over de ketenproblematiek.

De respondenten achten het terecht dat de Nationale ombudsman aandacht vraagt voor de risico's van ketensamenwerking voor de burger. Zij geven aan daar meer oog voor te hebben gekregen. Om een oplossing te forceren moet men alle partijen aan tafel krijgen. De door de Nationale ombudsman gepropageerde werkwijze is hiervoor geschikt. Ook op andere wijze houden organisaties meer rekening met deze problematiek. Zo vertelt een respondent dat zijn organisatie een loket en procedure heeft ingericht voor 'de verdwaalde klant'.

4.5 Mensenrechten en kinderrechten

In de loop van de ambtsperiode van de Nationale ombudsman hebben de grondrechten een nadrukkelijker plaats gekregen in de behoorlijkheidstoetsing. Behoorlijk overheidsoptreden omvat volgens de Nationale ombudsman ook het respecteren van de grondrechten als zodanig. Deze keuze is terug te zien in groot aantal rapporten waarin aan de behoorlijkheidseis van het naleven van de grondrechten is getoetst.

Waar de overige thema's duidelijk leefden bij de gesprekspartners, levert het thema mensenrechten en kinderrechten weinig reacties op. Een respondent zou het toejuichen als de Nationale ombudsman in dit verband verder verkent in hoeverre selectief overheidsoptreden in de richting van bepaalde bevolkingsgroepen gerechtvaardigd is, enerzijds in het licht van urgente maatschappelijke problemen en anderzijds in het licht van de grondrechten en het risico van polarisatie. Een andere respondent vraagt in dit verband aandacht voor digitalisering en privacyvraagstukken. Een respondent waarschuwt ervoor dat het toetsen door de Nationale ombudsman van overheidsoptreden aan grondrechten en kinderrechten zal leiden tot een ongewenste formalisering en juridisering van het werk van de Nationale ombudsman. Weer een andere respondent hoopt dat de nieuwe kinderombudsman goed wordt ingebed in de huidige organisatie en niet leidt tot organisatorische rompslomp.

4.6 Het perspectief van de burger

Bevraagde burgers tevreden over de Nationale ombudsman

De meeste burgers die deelnamen aan ons panelgesprek en enquête (n=9) zijn heel tevreden over de Nationale ombudsman. Zij vinden dat er voortvarend en adequaat wordt gereageerd op hun verzoek. 'Ik ben zeer tevreden over het in behandeling nemen. Zeer tevreden over afhandeling van de klacht (advies en doorverwijzing). Zeer snelle responstijd. Goede mondelinge toelichting (telefoon) na internetcontact,' aldus een respondent. De respondenten voelen zich gehoord, ook als de Nationale ombudsman niet het gewenste resultaat heeft weten te bereiken. Men is zich bewust van de mogelijkheden en de beperkingen van de Nationale ombudsman, bij-

voorbeeld dat hij slechts aanbevelingen kan doen en dat de schadeloosstelling via een andere procedure moet worden gevorderd. Maar niet iedereen was tevreden. De reden daarvoor was het niet voortvarend optreden van de Nationale ombudsman. Een respondent: 'Ik ben niet tevreden omdat ik, ondanks de urgentie in mijn zaak, niet weet wat de Nationale Ombudsman gaat doen.' In één geval voelde een respondent zich bovendien niet gehoord. Bijna alle respondenten zouden andere burgers aanraden om zich tot de Nationale ombudsman te wenden in geval van klachten over een overheidsorgaan.

De tevredenheid over de Nationale ombudsman komt ook uit eerder klanttevredenheidsonderzoek naar voren. Zo gaf in 2003 81 procent van de ondervraagden aan overwegend positief te zijn over de Nationale ombudsman (Interview NSS in Hertogh, 2010). De Nationale ombudsman kreeg een gemiddeld cijfer van 7,7 door de 561 verzoekers die in 2006 zijn bevraagd (Euwema et al. 2007). Een grote meerderheid zou anderen aanraden de Nationale ombudsman in te schakelen (Interview NSS in Hertogh, 2010). In een recent klantonderzoek (juni 2010) door het bureau van de Nationale ombudsman geven de verzoekers als algemeen oordeel een 8,2 (n=126).

Versterken bemiddelende rol

Eerdergenoemde burgers achten vooral de bemiddelende rol van de Nationale ombudsman van belang. Deze rol zou naar hun mening kunnen worden versterkt. De regel is nu dat verzoekers eerst de klachtprocedure van de instelling moeten volgen. Het nadeel hiervan is echter dat de argumenten dan op scherp komen te staan en de verhoudingen daardoor juist kunnen escaleren, zo komt naar voren. Door eerder te bemiddelen kan de burger die minder macht en kennis heeft, beter worden ondersteund. Escalatie kan worden voorkomen door bemiddeling van de Nationale ombudsman en omdat de burger zich voelt ondersteund door deze bemiddelende rol. De burger slaat soms bewust een klachtprocedure over, bijvoorbeeld bij de politie, omdat hier geen heil van wordt verwacht. Een van de ondervraagden vond het teleurstellend dat de Nationale ombudsman de klacht niet zelf afhandelde, maar doorstuurde. Het snel doorsturen kan worden ervaren als gemakzucht, zoals een respondent opmerkte: 'Door snel de klacht door te sturen bewaakt de Nationale ombudsman niet dat de overheid zich zorgvuldig gedraagt.' Een andere respondent sluit hierop aan: 'Ik zou het waarderen als de Nationale ombudsman de juridische vraag (wel of niet bevoegd) even zou parkeren en eerst gewoon praktisch een bemiddelende rol zou spelen. Alleen al de bemiddelende rol kan tot een oplossing leiden opdat de juridische vraag niet hoeft te worden beantwoord.'

Geen herstel van vertrouwen in de overheid

Herstel van vertrouwen in de overheid is een belangrijk achterliggend doel van de Nationale ombudsman, zoals wij al eerder hebben aangegeven. Zo tevreden als de respondenten zijn over de Nationale ombudsman, zo weinig vertrouwen hebben ze in overheidsinstellingen in het algemeen en de overheidsinstelling waarover

een klacht is ingediend in het bijzonder. Dit vertrouwen wordt niet versterkt door het optreden van de Nationale ombudsman. Sterker nog, soms is het wantrouwen alleen maar toegenomen. De instelling heeft weliswaar aanpassingen doorgevoerd, maar dit wordt niet ervaren als een tegemoetkoming aan de burger. Het wordt eerder beschouwd als verder ingraven door de overheid. De overheidsinstellingen dekken zich procedureel meer in, aldus de respondenten. Slechts een enkeling zegt enigszins twijfelend meer vertrouwen te hebben gekregen in de overheidsorganisatie waarover de klacht is ingediend. 'Deels heb ik wel vertrouwen in een afgehandelde klacht over het politieoptreden. Maar dat komt ook, omdat ik persoonlijk met harde bewijsstukken mijn zaak kon staven.' Uit het onderzoek komt naar voren dat de doelstelling van het bevorderen van het vertrouwen in de overheid niet is gerealiseerd. Deze bevinding wordt bevestigd door eerder onderzoek (Hertogh, 2007 en 2010). In paragraaf 4.8 gaan wij hier nader op in.

Tips voor de toekomst

Zowel de tevreden als minder tevreden burgers geven enkele verbeteringen aan, te weten meer bemiddelen, de burger meer bijstaan in de procedure tegen de sterkere overheid, ruimere bevoegdheden en zorgen voor meer bekendheid bij een breder publiek. Wij lopen deze punten hieronder na.

De bemiddelende functie moet worden versterkt. Een van de manieren daarvoor is direct tot bemiddeling over gaan, in plaats van door te verwijzen. De verplichte klachtenprocedure zou moeten worden afgeschaft: burgers kunnen zich direct wenden tot de Nationale ombudsman die dan zo mogelijk bemiddelt. De roep om meer ondersteuning van de burger die minder kennis en macht heeft dan de overheid hangt met voorgaande samen. Door te bemiddelen zet de Nationale ombudsman zijn kennis en macht in ter ondersteuning van de burger.

De bevoegdheden moeten worden verruimd. De aanbevelingen van de Nationale ombudsman zouden dwingender moeten zijn, bijvoorbeeld de plicht tot het nakomen van de aanbevelingen. 'Het is wel heel vervelend dat, als de Nationale ombudsman de klager in het gelijk stelt, en de instantie - die dan dus in feite verliest - zich niets aantrekt van het oordeel van de Nationale ombudsman. Ik moet me dan weer in een geheel nieuwe procedure gaan storten om de schade te gaan verhalen,' aldus een respondent.

De bekendheid van de Nationale ombudsman. Veel mensen zijn niet van het bestaan van de Nationale ombudsman op de hoogte. De bekendheid van de Nationale ombudsman zou toenemen als overheidsinstellingen in hun informatie over klachtbehandeling ook informatie geven over de Nationale ombudsman. Ook zouden brochures over de Nationale ombudsman beschikbaar moeten zijn bij overheidsinstellingen. Daarnaast zou de Nationale ombudsman meer de boer moeten opgaan, aldus respondenten.

4.7 *Publieke optreden Nationale ombudsman*

Actief extern optreden

Uit de door de Tweede Kamer opgestelde profielschets uit 2005 volgt (onder meer) dat de Nationale ombudsman het publieke en maatschappelijke debat moet opzoeken.³ Die taakomschrijving was niet aan dovemansoren gericht. De Nationale ombudsman verzorgt vele lezingen en neemt deel aan talloze symposia met een groot publiek (enkele tientallen per jaar). Hij schrijft regelmatig columns in een landelijk dagblad (de *Telegraaf*, eenmaal per week) en een groot aantal vakbladen (*Nederlands Juristenblad*, *Staatscourant*, *Opportuun* en *Republic*) en publiceert hij in wetenschappelijke tijdschriften. Ook neemt hij veelvuldig deel aan radio- en tv-programma's. Verder is hij actief in het buitenland, waar hij contacten onderhoudt met collega's of ondersteunt bij het opzetten van een ombudsman en het ontwikkelen van klachtrecht (bijv. in Tsjechië, Roemenië, Servië en Bulgarije). Met zijn publieke optreden zet hij telkens onderwerpen op de maatschappelijke agenda en houdt hij overheidsorganisaties scherp. Hij vormt aldus het herkenbare gezicht van het ambt, dit blijkt bijvoorbeeld uit de inmiddels vanzelfsprekende publiciteit rond zijn jaarverslag.

Hoge bomen vangen veel wind

De hoge zichtbaarheid wordt door respondenten van belang geacht omdat het bijdraagt aan de herkenbaarheid en toegankelijkheid van het ambt. De burger kan zich zo goed identificeren met de Nationale ombudsman. Zijn actieve externe optreden oogst echter ook kritiek en zorg, niet alleen bij de vertegenwoordigers van overheidsorganisaties maar ook bij zijn eigen medewerkers. Het merendeel van onze gesprekspartners ervaart zijn externe optreden soms als activistisch en kan dit moeilijk rijmen met de statuur van het ambt. Zij menen dat hij in zijn publieke optreden onvoorwaardelijk partij kiest voor de burger en de nadruk te veel legt op het tekortschieten van de overheid. Zo vinden zij de toonzetting van zijn persberichten te eenzijdig. Dit terwijl er binnen de overheid hard wordt gewerkt om de bejegening van en dienstverlening aan burgers te verbeteren. Ook zou hij zich te zeer uitspreken over zaken waarin de rechter dit nog moet doen. 'Deze ombudsman is wel heel erg de burgerkampioen. De keerzijde is dat de bestuurskant minder is ontwikkeld,' aldus een respondent.

Dit uitgesproken publieke optreden dreigt volgens respondenten afbreuk te doen aan zijn gezag en effectiviteit. 'Hij loopt het risico te worden weggezet als partijdig,' aldus een respondent. Vooral met zijn optreden in televisieprogramma's en met zijn (bij het lezerspubliek goed gewaardeerde) column in bijvoorbeeld de *Telegraaf* bevestigt hij eerder de negatieve beeldvorming over de overheid dan dat hij een bijdrage levert aan verandering en verbetering. De column wordt overigens altijd vooraf ter informatie gestuurd aan de desbetreffende overheidsorganisatie.

3 Kamerstukken II, 2004-5, 30 052, nr. 2.

'Kies je bühne goed,' aldus een respondent. Dit optreden roept weerstand op bij betrokken overheidsorganisaties en ondermijnt de bereidheid om lessen te trekken uit de klachten. Het werkt eerder contraproductief. 'Hij organiseert zijn eigen tegenwerking,' aldus een respondent. Zijn medewerkers moeten vaak de terugslag incasseren van het mediaoptreden van de Nationale ombudsman. Zij moeten dan het nodige massagewerk verrichten om de goede werkverhoudingen weer te herstellen. 'De ombudsman moet laveren tussen twee te vermijden uitersten: juridisering en personalisering,' aldus een respondent.

Verder hebben meerdere respondenten de indruk dat zijn kritische optreden in de media niet altijd voldoende is gefundeerd in onderzoek en analyse van de casuïstiek. Dat maakt hem in hun ogen onnodig kwetsbaar, hij ontleent zijn legitimiteit immers aan het feit dat zijn opinie stevig is gefundeerd in de door hem behandelde klachten. Zijn stafmedewerkers zouden hierop beter moeten toezien en intern tegenspraak moeten leveren.

Volgens respondenten zou hij zich minder sterk moeten identificeren met de burger en meer het midden moeten zoeken. Anders dreigt hij het consumentisme onder burgers aan te wakkeren en overspannen verwachtingen te creëren van de mogelijkheden van de overheid. Hij zou meer oog moeten hebben voor de lessen die de overheid trekt op basis van de klachten en de vooruitgang die wordt geboekt bij het verbeteren van de overheidsdienstverlening. Zo worden complimenten van de Nationale ombudsman over gerealiseerde verbeteringen bij overheidsorganisaties node gemist. 'Ik verwacht een wijze man die beschouwend zijn verhaal doet en niet een activist. Iemand die zegt dat hij organisaties wil helpen,' aldus een respondent.

Inherent spanning

Ter relativering wordt opgemerkt dat de Nationale ombudsman in zijn mediaoptreden doorgaans alleen effectief kan zijn als hij zijn boodschap scherp en uitgesproken formuleert. Alleen dan dringt zijn boodschap door in politiek Den Haag en kunnen mogelijk veranderingen in gang worden gezet. 'We willen niet dat zijn rapporten in de kast verdwijnen, van dat soort heb ik er al een kast vol,' aldus een respondent. De Nationale ombudsman opereert vaak op het scherpst van de snede. Een respondent verwoordt het als volgt: 'Het instituut heeft wel smoel gekregen door deze ombudsman, *collateral damage* is dan onvermijdelijk.' Andere respondenten geven aan dat de Nationale ombudsman bewust de zaak op scherp stelt en reacties uitlokt om daarna met succes een dialoog op gang te brengen en daadwerkelijk verbeteringen te realiseren. 'Hij escaleert om te de-escaleren,' aldus een respondent. Andere respondenten zien de kritiek op het publieke optreden van de Nationale ombudsman als onderdeel van een inherente spanning tussen de Nationale ombudsman en de overheid en als een gewenningsfase aan nieuwe verhoudingen. Zo stellen respondenten: 'wrijving geeft glans' en 'de Ombudsman moet de grenzen opzoeken en mag daar dan soms over heen gaan' of 'Aan sommige tegenliggers herkent men de juiste weg.'

Politisering ambt

Het ambt heeft in de loop der jaren sterk aan belang gewonnen. Uitspraken van de Nationale ombudsman hebben dan ook een veel grotere impact gekregen, zowel in positieve als in negatieve zin. Dit betekent dat de Nationale ombudsman er sterker dan voorheen voor moet waken dat hij geen politieke uitspraken doet of althans uitspraken die een dergelijke reactie uitlokken. Ook zijn uitgesproken publieke optreden wordt al gauw in een politiek perspectief geplaatst. Volgens respondenten dreigt het ambt aldus te politiseren, zij achten dit onwenselijk omdat het afbreuk doet aan het onafhankelijke en onpartijdige karakter van het ambt. 'Het aan de orde stellen van achterliggende maatschappelijke vraagstukken en zoeken naar antwoorden daarop, is de taak van de politiek,' aldus een respondent, die tevens stelt: 'Zijn onafhankelijkheid moet voorop staan, de burger moet immers kunnen vertrouwen op zijn oordeel.'

4.8 *Bereik en effecten*

Bereik

De Nationale ombudsman maakt zich sterk voor de burger. In het bijzonder wil hij opkomen voor burgers in een zwakke of afhankelijke positie, die minder gemakkelijk voor zichzelf kunnen opkomen. De respondenten werpen de vraag op of 'kwetsbare burgers' de Nationale ombudsman wel voldoende weten te vinden. Zij hebben de indruk dat vooral hoger opgeleide en mondige burgers, en in toenemende mate ook rechtshulpverleners, zich wenden tot de Nationale ombudsman. Dit beeld wordt bevestigd door eerder onderzoek waaruit blijkt dat hogere sociaaleconomische groepen beter worden bereikt door de Nationale ombudsman dan lagere sociaaleconomische groepen (het zogenaamde Mattheüeffect) (o.a. Hertogh, 2007). Men werpt in dit verband de vraag op of de Nationale ombudsman niet selectiever zou moeten zijn bij het in behandeling nemen van klachten. Moet elke klacht in behandeling worden genomen, heeft men de Nationale ombudsman echt nodig? Mogelijk kunnen klachten worden gebundeld om vlotter te kunnen worden afgehandeld, op deze wijze kan ook doelmatigheidswinst worden behaald.

Ook bij de ambtsdrager en binnen zijn bureau leeft het idee dat men meer zou kunnen doen om burgers in een zwakke of afhankelijke positie de weg naar de Nationale ombudsman te laten vinden. Zo vraagt men zich af hoe de 'afzijdige of ontevreden burger' beter bereikt zou kunnen worden om hen te attenderen op wat de Nationale ombudsman voor hen zou kunnen betekenen. De Nationale ombudsman zou zo een brug kunnen slaan tussen deze groep burgers en de overheid. Gerichte publieksvoorlichting, deelname aan specifieke televisieprogramma's en de inzet van nieuwe media zouden hierbij een rol kunnen spelen. Het panel van burgers pleitte voor een brochure bij alle overheidsinstellingen en ook in de klachtprocedures van die instellingen zou de mogelijkheid moeten worden genoemd om zich te wenden tot de Nationale ombudsman.

Effecten

Bij het beschrijven van de mogelijke effecten van het optreden van de Nationale ombudsman maken wij een onderscheid in effecten voor de burger en voor de overheid.

Om te bepalen wat de effecten zijn van het optreden van de Nationale ombudsman voor de burger, grijpen wij terug op zijn missie en visie en de impliciete doelstelling die daar achter schuil gaat. Aan zijn missie, te weten het beschermen van de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden, ligt de impliciet doelstelling ten grondslag dat behoorlijk en rechtvaardig overheidsoptreden bijdraagt aan het herstel of in stand houden van het vertrouwen van de burger in de overheid en aan de legitimiteit van de overheid.

Het lijkt erop dat de Nationale ombudsman hierin niet is geslaagd. Uit ons panelgesprek en de enquête onder een beperkte groep klagers komt naar voren dat de op zichzelf genomen adequate klachtafhandeling er niet toe heeft geleid dat het vertrouwen in de overheid is toegenomen (vgl. par. 4.6). Uit eerder onderzoek in België naar tevredenheid over drie ombudsdiensten (nationaal, regionaal en nationaal) blijkt dat de tevredenheid met de ombudsdiensten aldaar slechts in zeer beperkte mate bijdraagt aan een verhoging van het vertrouwen in de overheid. Er is veeleer sprake van een asymmetrisch mechanisme: vertrouwen kan door het optreden van de ombudsman wel (verder) worden afgebroken, maar niet of nauwelijks worden opgebouwd (Roosbroek & Van der Walle, 2006, in Hertogh, 2010). Euwema et al. zien in hun onderzoek een voorzichtig positief verband tussen de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid (Euwema et al., 2007). Andere onderzoekers zijn kritischer. Zo stelt Hertogh dat een zorgvuldige klachtbehandeling het geschonden vertrouwen van de burger in de overheid niet lijkt te herstellen, of de burger nu wel of niet in het gelijk is gesteld (2010). Dit heeft onder meer te maken met het onrealistische beeld dat de burger heeft over de klachtprocedure. Klachtprocedures werken eerder vervreemdend en vergroten daarmee eerder de afstand tussen burger en overheid (Hertogh, 2007 en 2010). Het is dus de vraag of de veronderstelling die aan de missie en visie van de Nationale ombudsman ten grondslag ligt, wel juist is. Dit zou nader moeten worden onderzocht, waarna een en ander zou moeten worden heroverwogen.

Wat betreft het (leer)effect van het werk van de Nationale ombudsman op de overheid, brengen de respondenten naar voren dat overheidsorganisaties zich over het algemeen beter zijn gaan verplaatsen in de positie van de burger. Er wordt geleerd van de klachten, zij het dat men daarbij wel afhankelijk is van het overheidsmanagement. Het denken in termen van behoorlijkheid is gemeengoed geworden, evenals het praktisch en probleemgericht afhandelen van klachten, aldus respondenten. Voor de eigen organisatie sprekend, zegt men lessen te hebben geleerd en aanpassingen te hebben doorgevoerd. Bij veel overheidsorganisaties, waaronder de IND en de Belastingdienst, zijn de klachten duidelijk afgenomen. Anderen zijn zuiniger in hun oordeel over de effecten van de Nationale ombudsman door te stellen dat zonder zijn invloed dit óók bereikt zou zijn.

Om het effect verder te versterken stellen respondenten voor dat bewindslieden worden verplicht zich in de begrotingscyclus van hun departement specifiek te verantwoorden hoe is omgegaan met kritiek en adviezen van Hoge Colleges van Staat, waaronder de Nationale ombudsman. Daarnaast mag de Nationale ombudsman nog meer werk maken van het terugkoppelen van zijn bevindingen naar het bestuur, waaronder de Raad van State of de Algemene Rekenkamer. Enkelen suggereren dat deze Hoge Colleges van Staat zouden moeten samenwerken bij het bevorderen dat de overheid lessen trekt uit hun onderzoek. Een respondent voert als voorbeeld aan de samenwerking tussen de IND en SVB (zgn. *twinning*), tot stand gekomen op voorspraak van de Algemene Rekenkamer, mede in het licht van de vele klachten destijds over de IND. De lessen zouden zo aan urgentie kunnen winnen en beter beklijven. Daarnaast zou de Nationale ombudsman (bijvoorbeeld in thematisch en groot onderzoek) coalities kunnen vormen met andere organisaties of onderzoeksinstituten (zoals CBP, WRR, SCP), om zijn impact te vergroten. Andere respondenten zien minder heil in deze vormen van samenwerking.

Verder zou de Nationale ombudsman zich (al dan niet achter de schermen) nadrukkelijker mogen uitspreken over verwachte effecten van voorgenomen stelselwijzigingen op de dienstverlening aan de burger. Te denken valt aan een dienstverleningstoets ex ante of meer in het algemeen een behoorlijkheidstoets ex ante. Ook stellen respondenten voor vaker bijeenkomsten te organiseren met de Nationale ombudsman om bijzondere thema's, bijvoorbeeld in de sfeer van de overheidsdienstverlening, te bespreken.

4.9 *De substituut-ombudsmannen en het bureau van de Nationale ombudsman*

Waar de ambtsdrager het gezicht van de organisatie vormt en als zodanig naar buiten treedt, spelen de substituut-ombudsmannen intern een belangrijke rol in het proces van afhandeling en besluitvorming over klachten. Zij spelen in het bijzonder een belangrijke rol bij de interne kwaliteitszorg. Elk heeft een aantal teams onder zijn hoede waarmee de lopende zaken worden doorgesproken. In belangrijke zaken functioneren zij samen met de ambtsdrager als een raadkamer. Aldus vormen zij de brug tussen de ambtsdrager en het bureau.

De komst van deze ambtsdrager met zijn eigen visie en stijl betekende een ingrijpende verandering voor de werkwijze van de medewerkers van het bureau. Zij hebben zich, onder een onverminderd hoge werkdruk, goed aangepast. Naast de meer traditionele, sterk juridisch georiënteerde klachtafhandeling, worden nu uiteenlopende werkvormen gehanteerd gericht op praktische geschilbeslechting. Men streeft er naar probleemoplossend te werken. Om deze verandering mogelijk te maken hebben de nodige personele wisselingen plaatsgevonden en zijn medewerkers waar nodig bijgeschoold (bijvoorbeeld als mediator). Ook zijn de nodige organisatorische aanpassingen doorgevoerd om de externe oriëntatie te vergroten

en vaker thematisch onderzoek te doen naar aanleiding van structurele misstanden (instelling afdelingen Beleid en Advies en Groot Onderzoek). Al met al heeft het bureau een bewonderenswaardige ontwikkeling en cultuurverandering doorgemaakt, waardoor het beter aansluit bij de visie en werkwijze die de Nationale ombudsman voor ogen staat.

Toch is er, zowel bij de ambtsdrager als zijn medewerkers, nog wel de nodige zorg over de aansluiting tussen de (persoon van de) ambtsdrager en zijn organisatie. Die is nog niet voldoende en dat maakt het ambt kwetsbaar. 'Hij loopt met een dirigerestok voor de troepen uit, maar draait zich niet om om te luisteren of de toon nog wel goed is,' aldus een respondent. De teamleiders en de stafmedewerkers slagen er niet altijd in een brug te slaan tussen de Nationale ombudsman en de medewerkers van het bureau die klachten behandelen. Uit de vraaggesprekken komt verder naar voren dat de medewerkers behoefte hebben aan intervisie, ook met de Nationale ombudsman en zijn substituten, over de optimale uitvoering van hun werkzaamheden.

Het bureau van de Nationale ombudsman geeft in veel opzichten het goede voorbeeld als het gaat om behoorlijke klachtafhandeling. Echter, waar de Nationale ombudsman dejuridisering propageert, slaagt hij hier zelf ook niet altijd in waar het gaat om zijn onderzoeken en rapporten. Terwijl overheidsorganisaties zich nu juist steeds meer richten op het vinden van vlotte en praktische oplossingen voor klachten, merken zij dat de medewerkers van het bureau in het kader van hun onderzoek soms nog sterk formalistisch opereren en in detail (blijven) treden. Hoewel er erg veel werk wordt verzet, slaagt het bureau er onvoldoende in om de doorlooptijden verder terug te brengen.

Verder hebben de vertegenwoordigers van overheidsorganisaties de indruk dat de medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman soms wat ver af staan van de dagelijkse praktijk van de organisaties waarover zij klachten behandelen. Een respondent zegt het zo: 'De ombudsman heeft medewerkers nodig die met hun poten in de modder hebben gestaan, bijvoorbeeld bij de politie.' De respondenten zouden het toejuichen als de medewerkers zich intensiever zouden oriënteren op de praktijk, bijvoorbeeld in de vorm van stages of samenwerkingsprojecten. Zij zouden daar graag aan meewerken. Ook zou het bureau van de Nationale ombudsman wel wat vaker de samenwerking mogen zoeken met andere instanties bij het doen van (groot) onderzoek. Nu treedt het bureau vrij solitair op, aldus een respondent.

Het zicht van het bureau op de kwaliteit en het functioneren van de Nationale ombudsman kan scherper. Zo is nog onvoldoende duidelijk in hoeverre burgers weten voor welke klachten zij de Nationale ombudsman kunnen inschakelen en voor welke niet. Uit de cijfermatige overzichten in par. 4.2 bleek al dat de meeste klachten moeten worden doorverwezen. Ook is nog onvoldoende duidelijk in hoeverre kwetsbare doelgroepen de Nationale ombudsman weten te vinden en hoe de Nationale ombudsman 'afzijdige of ontevreden burgers' beter zou kunnen bereiken. In de vorige paragraaf kwam dit punt ook al aan de orde. Verder heeft men nog

onvoldoende zicht op de effecten van het werk van de Nationale ombudsman op de burger enerzijds en de overheid anderzijds. Sinds 2010 heeft het bureau van de Nationale ombudsman wel goed zicht op de tevredenheid van burgers over de klachtafhandeling en de eisen die zij daaraan stellen.

4.10 Algemeen oordeel functioneren Nationale ombudsman

Tot besluit van dit hoofdstuk geven wij het algemene oordeel weer van de respondenten over de Nationale ombudsman. De respondenten zijn vrijwel unaniem positief in hun eindoordeel over de Nationale ombudsman. Zij achten het ambt niet alleen noodzakelijk in een democratische rechtstaat (tegenkracht, waakhond, luis in de pels), maar juichen ook de wijze toe waarop deze ambtsdrager daaraan met zijn substituten vorm en inhoud heeft gegeven. Hij heeft door zijn inhoudelijke visie en veelzijdige aanpak een nieuwe dimensie toegevoegd aan het ambt. Hij vertolkt daarbij de stem van de burger en dwingt de overheid tot continue kwaliteitsverbetering. Hij heeft sterk bijgedragen aan de huidige brede bekendheid van het ambt. 'Een ombudsman ontwikkelt zich in het ambt en het ambt ontwikkelt zich in de ombudsman,' aldus een respondent.

5 *Perspectief op de toekomst*

In dit hoofdstuk schetsen wij mogelijke perspectieven op de nabije toekomst. Hoe moet de Nationale ombudsman zijn ambt vervullen? Uit de reflectie komen grosso modo drie typen Nationale ombudsman naar voren, met elk een eigen rol en invulling van het ambt.

In de eerste plaats is er het beeld van een traditionele Nationale ombudsman met een sterke rechterlijke oriëntatie die klachten primair op rechtmatigheid toetst. De rol van deze ombudsman in de media is beperkt en hij behoudt distantie tot het management van de te controleren overheidsdiensten. Dit beeld wordt vooral gebruikt om zich tegen af te zetten: 'zo'n ombudsman kan absoluut niet meer'. Het wordt echter ook gebruikt om de grenzen van de rol van de nieuwe Nationale ombudsman aan te geven: 'Schoenmaker hou je bij je leest.' Een tweede beeld is dat van de huidige Nationale ombudsman en de wijze waarop hij invulling geeft aan het ambt. Dit type is hiervoor uitvoerig omschreven.

In de derde plaats tekent zich een beeld af van een Nationale ombudsman die vanuit de leefwereld van burgers een nog groter verschil kan maken in de wereld van Haagse instituties. Het is een Nationale ombudsman die systeemfalen effectief aan de kaak stelt, die niet zozeer individuele klachten van burgers behandelt maar een antwoord vindt op een toenemende vervreemding van burgers van de overheid. Dit beeld komt in feite neer op een verdere uitbouw van de taakopvatting van de huidige ambtsdrager. Wij vatten de geventileerde beelden samen in twee visies op de toekomst: 'consolideren om te excelleren' en 'groei en vernieuwing'.

Consolideren om te (laten) excelleren

De Nationale ombudsman heeft zijn ambt in de afgelopen periode uitgebouwd, zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk. Dit ondervindt een grote mate van instemming, tegelijkertijd zijn er aanknopingspunten voor verbetering. Het ligt dan ook eerder in de rede om de in gang gezette inhoudelijke ontwikkeling te consolideren, dan om terug te keren tot een Nationale ombudsman oude stijl (het eerste beeld). In feite is bij de overheid een veranderingsproces in gang gezet dat nog niet is voltooid en dat intensief dient te worden begeleid. Dit geldt evenzeer voor het bureau van de Nationale ombudsman. De volgende suggesties zijn gedaan voor onderwerpen waarop de Nationale ombudsman zich in de nabije toekomst zou moeten richten:

- optimaliseren van de huidige klachtbehandeling (bijv. selectiever bij in behandeling nemen verzoeken, vaker bemiddelen, tegengaan perverse effecten interventiemethode);
- doorontwikkelen en verder implementeren van het concept procedurele rechtvaardigheid, waarbij de klager meer zeggenschap krijgt over de vormgeving en inhoud van de klachtprocedure;
- verder versterken van het leervermogen van de overheid (in samenwerking met andere controle- of onderzoeksinstituten);
- verder professionaliseren van het bureau (scherper zicht op functioneren, kwaliteit en effect, *interface* tussen ambtsdragers en bureau, uitwisseling met overheidsorganisaties);
- vergroten van de bekendheid en het bereik onder kwetsbare en afzijdige of ontevreden burgers;
- betekenis van digitalisering voor het verkeer tussen overheid en burger;
- consequenties van grensoverschrijdende ketensamenwerking door overheidsorganisaties (bijvoorbeeld in de sfeer van de sociale verzekeringen) voor migrerende burgers.

In deze visie dient de Nationale ombudsman goed de grenzen te bewaken van zijn publieke optreden, mede om verdere politisering van het ambt te voorkomen. Ook dient hij alert te zijn op rolverwarring als gevolg van zijn nieuwe methodieken (bijvoorbeeld training en advisering). Meer in het bijzonder dient de Nationale ombudsman in deze variant beter evenwicht te houden in zijn benadering van de burger en de overheid. Hij is niet alleen de zaakwaarnemer van de burger, maar ook de waakhond en startmotor voor de verbetering van de kwaliteit van overheidsdienstverlening.

Verdere groei en vernieuwing

De opties waarin onze respondenten pogen een nieuwe Nationale ombudsman te omschrijven leiden niet vanzelf tot een uitgekristalliseerd idee, maar bieden wel aanknopingspunten voor nieuwe richtingen.

Allereerst wordt geconstateerd dat de Nationale ombudsman in zijn huidige vorm toch vooral een Haags instituut is. Wellicht is dat nodig en effectief om een verschil te maken bij Haagse instituties. Maar, is er niet een beeld denkbaar van een Nationale ombudsman met een opener uitstraling? Te denken valt aan een netwerkorganisatie in plaats van een bureau, aan een typische publiekslocatie of een eigen televisieprogramma.

Daarnaast is een fundamentele herijking van het ambt denkbaar op basis van een analyse van de problemen van in de huidige samenleving, waarbij een instituut als de Nationale ombudsman doorbraken forceert. Is er naast klachtafhandeling niet veel meer behoefte aan een instituut dat het gevoel van vervreemding bij burgers tegengaat? De Nationale ombudsman zou op basis van een meer specifieke klachtafhandeling een brug moeten slaan tussen de ontevreden (polariserende) bur-

ger en de overheid. Daarbij is niet alleen het falen van overheidsinstanties in het geding, maar ook de hoge verwachtingen van burgers.

De Nationale ombudsman zou in deze variant in de klachtbehandeling de ambtenaar en de overheid moeten betrekken en die moeten verbinden met de burger. Hij zou dan meer evenwicht kunnen brengen in zijn benadering van overheid en burger. De Nationale ombudsman positioneert zich nu - in ieder geval naar buiten - vooral als zaakwaarnemer van de burger. Hij zou in zijn communicatie (website) ook aandacht kunnen schenken aan de lessen die de overheid kan trekken of heeft getrokken. Dit zou *goodwill* opleveren van de kant van de overheid, hetgeen vervolgens ten goede kan komen aan het lerend vermogen van de organisaties. In zijn publieke optreden zou hij meer oog moeten hebben voor de positie van de overheid(sdienaar) en strenger kunnen zijn voor de burger.

Een derde optie is gebaseerd op het huidige functioneren van de Nationale ombudsman maar omvat een doorbraak naar aanpalende nieuwe werkerreinen. Zo valt te denken aan:

- het proactief beoordelen van (voorstellen van) stelselwijzigingen en wetgeving op behoorlijkheid;
- het bevorderen van het probleemoplossend vermogen van het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak en het behandelen van klachten over de rechtsprekende macht;
- het behandelen van klachten over private organisaties die (voormalige) overheidstaken op zich hebben genomen.

Deze optie verwijst naar een Nationale ombudsman die nog verder opschuift richting burger en vanuit dat perspectief op basis van (informatie over) klachten van burgers de Haagse instituties informeert en onder druk zet. Zo'n Nationale ombudsman heeft geen andere instrumenten dan de beredeneerde overtuiging en publiciteit. Hij is daarmee anders van karakter dan zijn opdrachtgever, de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is wel de vraag of een dergelijke Nationale ombudsman daarmee niet te zeer in het vaarwater van de politiek zou kunnen komen.

6 *Conclusies*

In dit hoofdstuk trekken wij op basis van onze bevindingen enkele conclusies.

De Nationale ombudsman bestaat bijna dertig jaar. In die drie decennia is de samenleving drastisch veranderd en het ambt heeft daarin meebewogen. De zittende ombudsman heeft deze institutie een enorme duw gegeven in de richting van een offensieve belangenbehartiger van de burger en actieve verbeteraar van de overheidsorganisaties. Deze ontwikkeling is in overeenstemming met de wensen van de Tweede Kamer in 2005. De veranderde rol van de Nationale ombudsman is door de respondenten opgemerkt en wordt over het algemeen gewaardeerd. Het commentaar gaat twee kanten op: 'een schepje er bovenop' of 'radicaal vernieuwen'. De opvatting 'minder' wordt nauwelijks gehoord, hooguit waarschuwen sommigen voor een te voortvarende uitoefening van het ambt.

Mogelijke uitbreidingen en aanscherpingen van het takenpakket spitsen zich toe op de volgende onderwerpen.

1. Optimalisering en waar nodig herontwerp van de klachtprocedure waarbij de klager meer zeggenschap krijgt over de vormgeving en inhoud daarvan.
2. Een grotere inzet op het lerend vermogen van de overheid.
3. Het vergroten van het bereik, onder meer onder zogenoemde kwetsbare en afzijdige burgers.
4. Meer aandacht voor de kansen en problemen van de digitale werkelijkheid.
5. Uitbreiding van het werkterrein naar toetsing van wetgeving, (bestuurs)-rechtspraak en geprivatiseerde publieke functies.
6. Het verder professionaliseren van het bureau van de Nationale ombudsman.

Voor de afweging van deze opties voor de toekomst lijkt het zinvol om tot slot drie spanningen te benoemen in het huidige werk van de Nationale ombudsman. Uiteindelijk is vanzelfsprekend het woord aan de politiek.

De eerste spanning betreft die tussen de verschillende taken van de Nationale ombudsman: rapportages, interventies, publieke optredens, training aan overheidsinstanties en informele overleggen met bestuurders. Deze taken brengen andere gedaanten dan wel andere rollen met zich mee. Een trainende (educatieve) rol vraagt begrip voor het huidige functioneren, dat er in een rapport niet hoeft te zijn. Praten achter de schermen kan op gespannen voet staan met openlijke

kritiek. Een kritische column kan een interventie in de weg staan. Deze spanning wordt door meerdere respondenten gezien, maar niet heel erg geproblematiseerd. De publieke rol zou volgens sommige respondenten zelfs kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld met een televisieprogramma. Het lijkt erop dat de zittende ambtsdrager deze rollen goed weet te combineren, maar dat hoeft niet per definitie het geval te zijn. Een grote(re) publieke rol leidt onherroepelijk tot (verdere) politisering van het instituut Nationale ombudsman.

De tweede spanning betreft de verhouding tussen de ambtsdrager en de organisatie. In de wettelijke taakomschrijving is gekozen voor een uitgesproken persoonlijke invulling van het ambt. De Nationale ombudsman moet 'smoel' hebben. Daarin slaagt de zittende ambtsdrager zeer goed. Hij is een nationaal bekende figuur die op veel respect kan rekenen. De vraag is in hoeverre het bureau van de Nationale ombudsman bereid en in staat is om deze persoonlijke inkleuring waar te maken. Hoe maatschappelijker de positie van het ambt, hoe groter de eisen zijn die aan de medewerkers van het instituut worden gesteld. Ook in de organisatie dient een verschuiving van juridische behandeling naar maatschappelijke probleemoplossing plaats te vinden. Binnen de organisatie bestaat veel aandacht voor deze mogelijke discrepantie tussen ambt en organisatie. Bij een nog verdergaande verschuiving naar de burger - zoals door sommige respondenten bepleit - zal deze spanning echter zeker voelbaar worden.

Een derde spanning is in de gesprekken slechts terloops aan de orde geweest, maar in de reviewcommissie uitgebreid bediscussieerd. De oprichting van het instituut Nationale ombudsman stond in 1982 in het teken van een brede verzorgingsstaat, die optimale diensten en voorzieningen voor burgers moest leveren. Het was het begin van een periode van een bedrijfsmatige inrichting van publieke diensten. Aan de ene kant was er daardoor een groeiende kans op doorgerationaliseerde overheidsorganisaties, waarin de aandacht voor burgers verdween achter de planning & *control*systematiek. Het is in deze functie dat de Nationale ombudsman een belangrijke corrigerende en vormende rol heeft kunnen spelen en dat onverkort doet.

Tegelijkertijd is als effect van de bedrijfsmatige overheid een relatie van leverancier - klant ontstaan. Men spreekt in dit verband van consumentisme onder burgers naar overheidsdiensten. Onbedoeld kan de Nationale ombudsman een bijdrage leveren aan een consumptieve houding van de burger ten opzichte van overheid. We doelen hier op een mogelijke spanning tussen gerechtvaardigde klachtbehandeling en het belang om de zelfredzaamheid en de participatie van burgers aan de samenleving te vergroten. Het ware te overwegen om de positie van de Nationale ombudsman ook tegen deze achtergrond te beoordelen. Kan de Nationale ombudsman ook een activerende rol ten aanzien van burgers vervullen?

Geraadpleegde literatuur

Barendrecht, J.M. & M.A. Gramatikov (2010). Aanvaardbaarheid van rechtspleging: Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers. *Nederlands Juristenblad*, 853(17), p. 1102-1110.

Barendrecht, J.M., S. Harchaoui & F. Janssens (2007). Het probleem achter de klacht. In Nationale ombudsman. *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*. Den Haag, BJU.

Brenninkmeijer, A.F.M. (2009). Een eerlijk proces. *Nederlands Juristenblad*, 1603(32), p. 2050-2056.

Brenninkmeijer, A.F.M. (2006). Eerlijk bestuur. *Van Slingelandlezing*, uitgesproken op 21 november 2006.

Brenninkmeijer, A.F.M. (2010). Een gesprek is vaak voldoende. In Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling. *Uit de koker van. Praktijken van verkoking en ontkoking*, Den Haag.

Euwema, M.C., Aaij, S.W.P., Landzaat, D. & Langen, J.W.E. (2007). De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman. In Nationale ombudsman. *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*. Den Haag, BJU.

Hertogh, M.L.M. (2007). Wie klaagt er bij de Nationale ombudsman? Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers. In Nationale ombudsman. *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*. Den Haag, BJU.

Hertogh, M.L.M. (2010). Burgerbeelden in het klachtrecht. Waarom klachtprocedures niet leiden tot herstel van vertrouwen. In A. Brenninkmeijer & M. Laemers (red.). *Visies op klachtrecht*. Den Haag, SdU.

Nationale ombudsman (2006). *De maakbare overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2005*, Den Haag.

Nationale ombudsman (2007). *'Regel is regel' is niet genoeg. Verslag van de Nationale ombudsman over 2006*, Den Haag.

Nationale ombudsman (2008a). *De Nationale ombudsman. Instituut, taak en werkwijze*, Den Haag

Nationale ombudsman (2008b). *Burgerschap verzilverd. Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, Den Haag.

Nationale ombudsman (2006). *De maakbare overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2005*, Den Haag.

Nationale ombudsman (2009). *De burger in de ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*, Den Haag.

Nationale ombudsman (2010). *Voorbij het conflict. Verslag van de Nationale ombudsman over 2009*, Den Haag.

Bijlage 1 Samenstelling reviewcommissie

Prof. mr. J.M. Barendrecht, hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit van Tilburg

Dr. mr. drs. M. Drenth, rechtsfilosoof, columnist NRC/Handelsblad en lid van het adviescollege voor de burgerluchtvaartveiligheid

Prof. dr. M.L.M. Hertogh, hoogleraar Rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Drs. M.S.R. Sitalsing, korpschef van politieregio Twente

Drs. M. Westgeest, directeur Centrum Publiekparticipatie bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlage 2 Respondenten

Algemeen

Prof. mr. J.M. Barendrecht, hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit van Tilburg

H. Brinkman, Tweede Kamerlid namens de Partij voor de Vrijheid en tevens lid van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken

Dr. mr. drs. M. Drenth, rechtsfilosoof, columnist NRC/Handelsblad en lid van het adviescollege voor de burgerluchtvaartveiligheid

Drs. P.P.M. Heijnen, Tweede Kamerlid namens de Partij van de Arbeid en tevens lid van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken

Prof. dr. M.L.M. Hertogh, hoogleraar Rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Dr. E.M.H. Hirsch Ballin, Minister van Justitie en demissionair Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

A. Jorritsma, Burgemeester van Almere en tevens voorzitter van het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Prof. dr. P.L. Meurs, hoogleraar Bestuur van de Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, lid van de Eerste Kamer namens de Partij van de Arbeid en voorzitter van ZonMw

Drs. A. Pechtold, Tweede Kamerlid en fractievoorzitter van D66 en tevens lid van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken

Drs. M.S.R. Sitalsing, korpschef van politieregio Twente

Drs. M. Westgeest, directeur Centrum Publiekparticipatie bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Vertegenwoordigers van overheidsorganisaties

Belastingdienst:

Drs. P.W.A. Veld, directeur-generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën

Bureau Jeugdzorg Friesland:

Drs. J.D. Sprokkereef, directeur Bureau Jeugdzorg Friesland en voorzitter MO groep Jeugdzorg

Centraal Administratiekantoor:

E. van Tongeren, directeur klantcontacten

I. Gerhards, unitmanager frontoffice

Gemeente Tilburg:

Mr. M. H. Verhees, algemeen klachtencoördinator bij de gemeente Tilburg en contactpersoon voor de Nationale ombudsman

Immigratie en Naturalisatiedienst:

Drs. P.W.A. Veld, voormalig hoofd directeur Immigratie en Naturalisatiedienst

Openbaar Ministerie:

Mr. H.N. Brouwer, voorzitter van het College van procureurs-generaal

Rijksdienst voor Wegverkeer:

Drs. J.G. Hakkenberg, algemeen directeur en tevens voorzitter Rijksbrede Benchmark Groep

Sociale Verzekeringsbank:

Drs. E.F. Stoové, voorzitter Raad van Bestuur

Mr. R.W.L. Koopmans, directeur Juridische zaken

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen:

P.J. Boudewijn, voormalig manager Klachtenbureau

H. de Jong, manager Klachtenbureau

Medewerkers Bureau Nationale ombudsman

Nationale ombudsman:

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Substituut Nationale ombudsman:

Mr. F.J.W.M. van Dooren

Mr. A. Stehouwer

Managementteam:

G. Bekman (directeur)

K.A. te Lindert

Mr. M. Winkel

Onderzoekers:

Mr. J.A. Prins, senioronderzoeker bij team Decentrale overheid

Mr. M.T. van Dijk, onderzoeker bij team Politie en Justitie (Zuid)

Mr. M. Scharloo, senioronderzoeker bij team Jeugd en Vreemdelingen

Mr. S.M.C. Wesseldijk, onderzoeker bij team Sociale zekerheid en Onderwijs

Mr. D.A. Oomen, senioronderzoeker bij het team ministeries

Teamleiders:

Mr. P.J.G. van der Vlis, teamleider Ministeries

Mr. J.P.F. Verpaalen, teamleider Politie en Justitie

Mr. M.A.P. Haddink, teamleider Belastingen

Afdeling Beleid en Advies:

Dr. M. van Dam

Drs. M. Blaakman

Afdeling communicatie:

M. Sieben, Hoofd Communicatie en Bibliotheek

Groot onderzoek:

Drs. W.J. van Helden, projectleider

Mr.drs. N. van der Bijl, projectleider

Front office:

C. van Marion

Bijlage 3 Overzicht behoorlijkheidscriteria

Grondrechten

- Discriminatieverbod
- Brief- en telefoongegeheim
- Huisrecht
- Privacy - Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming
- Andere grond- en mensenrechten

Materiële behoorlijkheid

- Verbod van misbruik van bevoegdheid
- Redelijkheid
- Evenredigheid
- Couulance
- Rechtszekerheid
- Gelijkheid

Formele behoorlijkheid

- Onpartijdigheid/onvooringenomenheid
- Hoor en wederhoor
- Motivering
- Fair play

Zorgvuldigheid: instructienormen

- Voortvarendheid
- Administratieve nauwkeurigheid
- Actieve en adequate informatieverstrekking
- Actieve en adequate informatieverwerving
- Adequate organisatorische voorzieningen
- Correcte bejegening
- Professionaliteit
- Bijzondere zorg
- Goede samenwerking

Bijlage 4 Overzicht ontvangen klachten per overheidsonderdeel

*Tabel 3: Ontwikkeling aantal ontvangen klachten per overheidsonderdeel
(Bron: jaarverslag 2007 en 2009)*

	2005	2006	2007	2008	2009
Financiën (waaronder de Belastingdienst)	1.332 (13%)	3.331 (26%)	3.439 (31%)	2.778 (25%)	2.192 (21%)
Volksgesondheid, Welzijn en Sport (waaronder het CAK en het College zorgverzekeringen)	410 (4%)	773 (6%)	472 (4%)	1.757 (16%)	1.512 (15%)
Gemeenten	1.093 (11%)	1.324 (10%)	1.431 (13%)	1.570 (14%)	1.509 (15%)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (waaronder de UWV)	2.129 (21%)	2.717 (21%)	1.728 (16%)	1.238 (11%)	1.209 (12%)
Justitie (waaronder de IND, het OM en het LBIO)	875 (9%)	819 (6%)	978 (9%)	1.230 (11%)	1.086 (11%)
Politiekorpsen (met name die in de vier grote steden)	930 (9%)	974 (8%)	918 (8%)	956 (9%)	1.021 (10%)

Bijlage 5 Overzicht toepassing behoorlijkheidsnormen

Tabel 4: Toepassing meest geschonden behoorlijkheidsnormen (Bron: jaarverslag 2005 - 2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking	94 (16%)	83 (14%)	76 (16%)	68 (15%)	54 (13%)
Het redelijkheidsvereiste	31 (5%)	38 (6%)	38 (8%)	34 (7%)	38 (9%)
het beginsel van fair play	43 (7%)	71 (12%)	46 (10%)	51 (11%)	46 (11%)
het vereiste van rechtszekerheid	43 (7%)	20 (3%)	19 (4%)	30 (7%)	36 (9%)
het motiveringsvereiste	73 (13%)	66 (11%)	41 (8%)	37 (8%)	32 (8%)
Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid	41 (7%)	33 (6%)	30 (6%)	31 (7%)	15 (4%)
Het vereiste van professionaliteit	5 (1%)	17 (3%)	11 (2%)	18 (4%)	25 (6%)
Het vereiste van voortvarendheid	94 (16%)	73 (12%)	50 (10%)	41 (9%)	23 (6%)

Colofon

Opdrachtgever/financier	Bureau Nationale ombudsman
Auteurs	Mr. A.G. Mein Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. F.B.J. de Meere Mr. dr. K.D. Lünemann F. Hermens
Foto omslag	Nationale Beeldbank
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 secr@verwey-jonker.nl www.verwey-jonker.nl

ISBN: 978-90-5830-413-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.



In 2011 komt er een einde aan de zesjarige ambtstermijn van de huidige Nationale ombudsman. Dit gegeven was aanleiding om de balans op te maken: hoe heeft de Nationale ombudsman invulling gegeven aan zijn taak en wat is in de afgelopen jaren bereikt? Het is tegelijkertijd een goede gelegenheid voor een blik op de toekomst: hoe zou de Nationale ombudsman zich verder kunnen ontwikkelen?

Dit rapport bevat het verslag van een onderbouwde reflectie op de Nationale ombudsman. Hieraan liggen vele vraaggesprekken ten grondslag, evenals een analyse van relevante documentatie. Naast een beknopte beschrijving van de taak en werkwijze van de Nationale ombudsman wordt een cijfermatig beeld geschetst van het werk. Vervolgens is het functioneren van de Nationale ombudsman beoordeeld rondom specifieke thema's: de uitwerking van het behoorlijkheidscriterium, het snel en probleemoplossend werken, de aanpak van ketenproblematiek, de relatie met mensenrechten en kinderrechten, het publieke optreden, en het bereik, effect en functioneren van het bureau. Het Verwey-Jonker Instituut heeft het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het bureau van de Nationale ombudsman.

