

Een nadere inkleuring van achter de schermen van de Nationale ombudsman

Alex Brenninkmeijer¹

In de vorige aflevering stond een artikel van Marc Hertogh waarin hij een analyse gaf van het werk van de Nationale ombudsman. Zijn conclusie was dat Brenninkmeijer de Nationale ombudsman succesvol op de kaart heeft gezet, maar dat door zijn succes als ‘belangenbehartiger’ en ‘criticaster’, zijn werk als ‘kwaliteitsbewaker’ steeds meer onder druk is komen te staan. Brenninkmeijer voorziet deze analyse van een nadere inkleuring.

De analyse van Marc Hertogh uitgaande van verschillende rollen van de Nationale ombudsman als belangenbehartiger, kwaliteitsbewaker en criticaster leidt tot een gedegen beeld van het werk van de ombudsman. Ik ben het met hem eens dat het moeilijk meetbaar is of het werk van de Nationale ombudsman in het algemeen bijdraagt tot meer vertrouwen van de burger. Maar in veel concrete zaken lukt het om de verhoudingen tussen overheid en burger te verbeteren.² Wat ik ervaren heb is dat veel burgers vertrouwen hebben in de ombudsman als laatste strohalm. Dat is op zich belangrijk, zeker in een tijd dat met enige argwaan tegen de Haagse instituties aangekeken wordt. Daarom kan het geen kwaad als de ombudsman tegendruk geeft tegen de waan van de dag, die leidt tot wetsvoorstellen zoals een burkaverbod.

Bij lezing van de analyse van Hertogh viel mij op dat sommige onderwerpen vanuit het externe perspectief van een wetenschapper minder zichtbaar zijn omdat ze zich deels achter de schermen voltrekken. Daarom geef ik een nadere inkleuring van zijn analyse.

Criticaster

Als het gaat om de verhouding tot ‘de politiek’ dan lijkt het erop of de rol van criticaster afbreuk doet aan effectiviteit. Marc Hertogh stelt: ‘Om zaken voor elkaar te krijgen is hij daarom, in het uiterste geval, afhankelijk van de steun van de Tweede Kamer. Echter, door de manier waarop hij zijn rol als “criticaster” invult, staat die relatie behoorlijk onder druk. Hierdoor wordt het voor de Nationale ombudsman lastiger om als effectieve “belangenbehartiger” op te treden en om zo een bijdrage te leveren aan het herstel van het vertrouwen in de overheid. Anders gezegd: “de burger heeft niets aan een Ombudsman op wiens aanbellen bij het Binnenhof niet wordt

opengedaan”’. De vraag is echter in hoeverre de effectiviteit van de Nationale ombudsman afhankelijk is van de Tweede Kamer of zelfs van het kabinet. Het echte ombudswerk gebeurt van dag tot dag in contact met de verschillende bestuursorganen zelf.

Illustratief zijn de Belastingdienst en het UWV, die veel klachten genereren, die vaak via interventies op redelijk korte termijn opgelost worden en niet leiden tot individuele rapporten. Maar uit de stroom interventies zijn wel klachtpatronen te herkennen die tot structureel onderzoek – en daarmee tot structurele verbeteringen leiden.³ Ook is in jaarbrieven van bestuursorganen medewerking gevraagd bij het oplossen van veel voorkomende problemen die tot interventies leiden. Anders dan Marc

Het echte ombudswerk gebeurt van dag tot dag in contact met de verschillende bestuursorganen zelf

Auteur

1. Dr. A.F.M. Brenninkmeijer was tot 1 januari 2014 Nationale ombudsman, is met ingang van die datum lid van de Europese Rekenkamer en is medewerker van dit blad.

Noten

2. Zie hierover het jaarverslag van 2011: Een vertrouwde overheid: <http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl/2011/sites/jaarverslag.nationaleombudsman.nl.2011/>

<files/Def%20Kamerstuk%20website.pdf>.

3. De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman, 2 februari 2010, rapportnummer: 2010/015, http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/rapport2010-015_1.pdf.

Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV. Lessen uit de interventiepraktijk van de Nationale ombudsman, http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/rapport_2011-325.pdf.

Hertogh meent, zijn het niet alleen rapporten die tot verbeteringen leiden. Voor de Belastingdienst heeft Steenberg een uitvoerige analyse gemaakt.⁴

De aandacht van de Tweede Kamer voor de ombudsman bleek fragmentarisch en vaak partijpolitiek ingekleurd. Jaarverslagen werden vaak pas erg laat en soms zelfs gecombineerd over meerdere jaren behandeld, omdat de Tweede Kamer het te druk had. Ook het jaarverslag over 2012 is na vele malen uitstel anno 2014 nog steeds niet behandeld. De behandeling van het jaarverslag leidde vaak tot politiek rumoer, maar geweeeklaag, zoals over bijvoorbeeld de 'BV Brenninkmeijer', bleek bij navraag vooral ingegeven door het feit dat bewindspersonen uit het kabinet Rutte I direct na de verkiezingen zelf tevens in de fractie zaten en inderdaad ongelukkig bleken met kritiek van de Nationale ombudsman. De scherpe toonzetting van de reactie uit de hoek van een regeringspartij bleek dus bij nader inzien een uiting van hypermonisme. Toen ik echter aan de orde stelde dat de samenwerking met V&J slecht was, had ik diezelfde middag nog een gesprek over beter contact met zowel Minister Opstelten als Staatssecretaris Teeven. Achter de schermen is bijvoorbeeld constructief vanuit V&J meegewerkt aan de overbrenging naar Nederland van een zieke gevangene uit Venezuela.⁵ Het is mijn ervaring geweest dat enige escalatie van de kant van de ombudsman uiteindelijk deuren juist open liet gaan.

Bij de behandeling van de jaarverslagen was mijn ervaring dat veel politieke partijen vooral munitie verzamelden om de regering over concrete onderwerpen lastige vragen te stellen en structurele die uit het jaarverslag geen gevolg kregen. Lastig daarbij was dat politieke partijen bij de kritiek van de ombudsman regelmatig boter op hun hoofd hadden. Zoals een kamerlid het stelde: 'Sinds wij in de oppositie zitten vinden we de Nationale ombudsman veel aardiger.' Toen ik de ingewikkeldheid van bepaalde wetgeving hekelde, was een kamerlid eerlijk genoeg om op te merken: 'maar dat waren mijn amendementen!' Toen ik in 2012 de complexiteit van wetgeving aan de orde stelde en de Tweede Kamer voorstelde om meer op de handen te gaan zitten, leidde dat tot de ironisch gestelde vraag van een kamerlid: 'En wat moeten we dan doen, ombudsman?'

Als het om medewerking van de Tweede Kamer voor belangrijke onderwerpen ging, dan viel het juist vaak mee. Vele malen vroeg de Tweede Kamer de Nationale ombudsman om advies (vreemdelingen, deurwaarders) of verzocht om onderzoek (ZZP-ers).⁶ Er is een Kinderombudsman en een Veteranenombudsman in de wet Nationale ombudsman opgenomen en recent is het Huis voor de Klokkenluiders, onder te brengen bij de Nationale ombudsman, door de Tweede Kamer omarmd. Mijn bemiddeling tussen ministerie en vakbonden voor compensatie van PTSS slachtoffers van militaire missies heeft onder druk van de Tweede Kamer geleid tot een budget van ruim 100 miljoen.

Als ik bij de voorzitter van de Tweede Kamer aanklopte voor betere samenwerking, bijvoorbeeld door het vaker inschakelen van de ombudsman voor onderzoek of meer respons te krijgen op bepaalde aanbevelingen, luidde het advies om direct met fracties in de Kamer zaken te doen. Dat was de manier waarop de Kamer werkte. Als ombudsman heb ik echter nooit zaken met afzonderlijke

fracties gedaan, om juist afstand te houden van partijpolitiek. Mijn lijnen liepen naar de voorzitter, de vaste Kamercommissies en een kennismakingsgesprek met nieuwe fractieleiders. Ik heb wel waargenomen dat onafhankelijke instellingen bij bepaalde fracties lobbyden voor bepaalde onderwerpen, maar ik vind dat in strijd met de onafhankelijkheid. Een ombudsman mag geen lobbyist worden.

De meeste bestuursorganen zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CBR maar ook inmiddels de IGZ hebben een focus op behoorlijke behandeling. De bestuursorganen waar veel zaken spelen krijgen sinds een paar jaar een 'jaarbrieven' bij het jaarverslag waarin concrete verbeterpunten staan, die veelal tot actie leiden.⁷ Als Nationale

Ministeries in Den Haag zijn veel geslotener en zien soms zelfs de Nationale ombudsman als vijand

ombudsman was ik vele malen te gast bij managementbijeenkomsten gericht op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk. Het bureau heeft ook tientallen toegespitte cursussen over de behoorlijkheid in de praktijk gegeven. De verhouding met de leiding van deze organisaties was soms wel spannend maar is over het geheel genomen goed tot zeer goed. Als ik uiteindelijk in een lastige zaak zelf belde, vond ik steeds een aandachtig luisterend oor en bereidheid om tot oplossingen te komen.

Wel blijkt dat de ministeries in Den Haag veel geslotener zijn en soms zelfs de Nationale ombudsman als vijand zien. VWS was erg ongelukkig met de hoorzitting over de Q-koorts en stelde zich zeer defensief op, bij V&J bleek weinig behoefte aan rapporten over vreemdelingendetentie of medische zorg voor vreemdelingen. Defensie was uiterst traag met invoering van de wetgeving inzake de Veteranenombudsman. I&M (Rijkswaterstaat) wilde geen concrete oplossingen bieden voor burgers die knel kwamen te zitten door langdurige besluitvorming over infrastructuur. I&M wilde geen bemiddeling in de zaak Chips-hol. SZW was bij de vermeende massale fraude van ZZP-ers halsstarrig in het toegeven van het ongelijk en SZW staat ook niet open voor de kritiek op de effecten van het zeer rigide sanctiestelsel dat onder Rutte I is ingevoerd.

Een verhaal apart is de politieorganisatie vóór totstandkoming van de Nationale politie die door Yvonne van der Vlugt onderzocht is.⁸ Het bleek in het verleden erg moeilijk om 28 korpsen te beïnvloeden als het om de behoorlijkheid gaat. Ieder rapport kon als incident worden afgedaan. Met de Nationale politie valt inmiddels beter zaken te doen, zij het dat in de aard van de politieorganisatie besloten ligt dat veelal defensief gereageerd wordt, zeker bij incidenten. De politie denkt vrij sterk in goed/fout, niet-straftbaar/wel-straftbaar. Dan is het lastig om een discussie aan te zwengelen over professionaliteit. Wat niet-straftbaar is kan immers professioneel gezien erg

De laagst gewaardeerde ervaring die een burger met de overheid kan hebben blijkt een klacht- of bezwaarprocedure

onverstandig blijken te zijn. Inmiddels is met de korpsleiding constructief overleg, bijvoorbeeld naar aanleiding van het onderzoek op eigen initiatief over politiegeweld. De conclusies uit het rapport werden breed gedeeld in de politieorganisatie en veel aanbevelingen uit het rapport werden overgenomen. Het blijft wel moeilijk want ons oordeel dat een klap in het gezicht slechts als noodweer voor kan komen, leidde tot het grommende commentaar uit de korpsleiding dat een voetbalhooligan zo nodig toch een stoot voor zijn hersens moet krijgen. Bij zo'n reactie past de vraag van Marc Hertogh of de Nationale ombudsman steeds effectief is.

Kwaliteitsverbetering

Heeft de Nationale ombudsman bij kunnen dragen tot kwaliteitsverbetering van de overheid? Het antwoord op die vraag verschilt per overheidsorganisatie. Kijkend bijvoorbeeld naar de IND is het aantal klachten over de periode van 2005 tot nu teruggelopen van 1240 tot minder dan 200, omdat de IND veel geleerd heeft van klachten van burgers. Deze kentering is ingetreden door intensieve bemoeienis van de Nationale ombudsman met onder andere het niet nakomen van rechterlijke uitspraken door de IND en door aandacht te vragen voor informele klachtbehandeling door de IND zelf. De toenmalige directeur Veld heeft de Nationale ombudsman uitgenodigd bij zijn klachtbehandelaars om deze omslag naar informele klachtbehandeling te ondersteunen. Het beeld van afnemende klachten is zichtbaar bij veel meer overheidsorganisaties die langs de lijnen van het project Prettig contact met de overheid van het Ministerie van BZK kiezen voor direct persoonlijk contact na ontvangst van klachten en bezwaren.⁹ Als Nationale ombudsman heb ik dit project dat gebaseerd is op een vertaling van de uitgangspunten van procedurele rechtvaardigheid naar de uitvoeringspraktijk gesteund, omdat dit een effectieve manier bleek om de behoorlijkheidsnormen in de praktijk te laten doorwerken. Ook hebben we aandacht

gevraagd voor verbetering van de ketensamenwerking. Het jaarverslag van 2008 over 'De burgers in de ketens' vormde aanleiding voor een symposium over dat onderwerp aan de hand van concrete cases van gebrekkige ketensamenwerking.¹⁰ Voor het samenwerkingsverband van uitvoeringsorganisaties – de Handvestgroep – vormde dat aanleiding om structureel meer aandacht aan ketensamenwerking te besteden.

Leidde dit initiatief en 'prettig contact met de overheid' tot een betere kwaliteit? Over de jaren 2008, 2009 en 2010 heeft BZK TNS NIPO onderzoek laten doen en de resultaten bleven toen stabiel op een niveau van 6,9 wat betreft waardering door burgers voor het functioneren van individuele bestuursorganen. Dit onderzoek was gebaseerd op levensgebeurtenissen, zoals werkloos raken, trouwen, tijdelijk naar het buitenland gaan, met pensioen gaan, enzovoort. De waardering voor de samenwerking van overheidsorganisaties was zelfs lager 6,6 - 6,7.

In 2013 hebben wij dit onderzoek op gelijke wijze door TNS NIPO laten herhalen. De waardering van burgers blijkt tot 7,1 gestegen. Dat is een significante stijging. Ook de ketensamenwerking wordt significant beter gewaardeerd op een 6,8.¹¹ Opmerkelijk genoeg blijkt de laagst gewaardeerde ervaring die een burger met de overheid kan hebben een klacht- of bezwaarprocedure. Daarom sluit de informele aanpak van klacht- en bezwaarprocedures nauw aan bij de beleving van burgers. Bij de stijgende waardering van burgers voor dagelijkse ervaringen zullen ongetwijfeld meer factoren een rol spelen. Maar als de vraag wordt gesteld of het werk van de ombudsman bijdraagt tot een betere kwaliteit van de dienstverlening, dan ben ik geneigd om te zeggen: 'Het lijkt er wel op'. En daar ben ik blij mee. •

4. A.K.J.M. van Steenberghe, *Legitimiteit en fiscale rechtshandhaving, juridische en sociaalwetenschappelijke aspecten*, Utrecht: Belastingdienst 2013, p. 100. Zie ook: A.F.M. Brenninkmeijer, 'Belastingdienst in evenwicht met de burger', *Weekblad voor Fiscaal recht*, 2013, p. 578-586.

5. <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2013/ombudsman-ingenomen-met-opvolgen-aanbeveling-wots>.
6. <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/onrecht-zzpers-nalange-tijd-rechtgezet>.

7. <http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl/jaarbrieven>.

8. Y.M. van der Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

9. <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>.

10. <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/jaarverslag-2008/de-burger-in-de-ketens-0>.

11. <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2013/tevredenheid-burgers-over-overheidsdienstverlening>.