

4. **'We hebben meer armslag nodig voor grote onderzoeken, om echt iets te veranderen bij de overheid'**

Interview Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman.

In hoeverre is de werkwijze van de Nationale ombudsman nu anders dan tien jaar geleden?

Toen ik startte heb ik wel gekeken, hoe ging het vroeger? Toen was vaak de reactie van de ombudsman op een probleem een rapport. Onder mijn voorganger, Alex Brenninkmeijer, zijn grote stappen gezet in de richting van een meer informele klachtafhandeling. De interventiepraktijk is verder uitgebouwd. Kunnen we met minder energie sneller problemen oplossen, dan hoeven we geen rapport meer te schrijven. Dus als het zonder rapport kan, dan doen we dat. Dat heeft geleid tot de praktijk van vandaag: niet meer dan 200 rapporten per jaar.

De wens van de Tweede Kamer bij de benoeming van Brenninkmeijer was dat de Nationale ombudsman meer onderzoeken uit eigen beweging zou doen. Dat is ook gebeurd, een hele goede ontwikkeling. Toen ik drie jaar geleden begon, vond ik wel dat we nogal formeel waren aan het begin van de procedure. Eerst werd gecheckt of wij bevoegd waren en of de klager ontvankelijk was in diens klacht; soms leek het alsof je dan pas welkom was. Nu zeggen we: je bent altijd welkom, wij gaan daarna kijken wat we voor je kunnen doen, of hoe we je verder kunnen helpen. Toen ik in januari in Groningen was vanwege de gaswinning, bleek mij opnieuw: er is een wirwar van procedures, allerlei mensen weten niet waar ze terecht kunnen. Daarom hebben we gezegd: meld je maar, dan kijken wij wat er aan de hand is en hoe we je (verder) kunnen helpen. In een paar dagen tijd leidde dat tot tientallen telefoontjes. Dan neem je wel een verantwoordelijkheid op je, want je moet dan wel goed doorverwijzen. We kijken nu ook kritisch naar het nieuwe schadeprotocol, of daar duidelijk is geregeld bij wie je voor wat terecht kunt.

Dat soort initiatieven sluiten aan bij onze missie. Die is: de burger op weg helpen, naar een oplossing, of naar een juiste

instantie, en: er moet geleerd worden van de grote rapporten die we schrijven. We zijn ook meer op zoek gegaan naar anderen die ons kunnen helpen, om er achter te komen wat er speelt in de samenleving. Dus we gingen naar Per Saldo, voor de PGB's, en we zaten bij omroep MAX, vanwege ouderen die problemen hebben met het digitaal doen van aangifte.

Dat we een Onderzoeksagenda met een aantal grote thema's hebben waar we onderzoek naar gaan doen is ook zo'n stap. Met die thema's laten we zien waar we mee bezig zijn en waar mensen op kunnen rekenen, en zo verantwoorden we ook waar we onze middelen aan besteden. Daar zijn we veel explicieter in geworden. De thema's waar we ons op concentreren, zijn: schuld en armoede, toegang tot voorzieningen, burgerparticipatie, digitalisering en de bescherming van rechten. Die vijf thema's zijn mede gekozen op basis van wat we van burgers horen. De zaken die voor hen belangrijk zijn. Alle geplande grote onderzoeken zijn te herleiden tot zo'n thema. Daarnaast houden we van het budget voor groot onderzoek zo'n 30 tot 40% open, zodat als er morgen iets gebeurt, we direct aan de slag kunnen.

Als een klacht wordt opgelost zonder dat de Nationale ombudsman een beslissing neemt op basis van een rapport naar aanleiding van de klacht, is dat voor de burger waarschijnlijk winst, maar is het misschien jammer dat er geen rapport komt waarin het probleem dat reden was voor de klacht in zijn algemeenheid wordt geadresseerd.

In zo'n geval doen we soms beide: we schrijven dan op dat er gedurende de behandeling van het verzoek een oplossing is gevonden voor het probleem dat aanleiding was voor de klacht, maar we beschrijven ook wat er niet goed is gegaan in de organisatie en hoe dat beter zou moeten. We doen dat omdat we juist de grote lijnen belangrijk vinden: hoe kunnen overheidsorganisaties leren van de klachten die bij ons binnenkomen. We zetten rapporten ook in om een punt dat we eerder in zijn algemeenheid hebben gemaakt, opnieuw onder de aandacht te brengen. Een voorbeeld biedt een rapport over beslag, met onze column: *Waar is mijn auto?* Daar stond alles in wat we ervan vonden en wat er moest gebeuren, maar toen er een paar maanden later weer een klacht over kwam, hebben we toch weer een rapport gemaakt, om het punt opnieuw te agenderen. Zo zetten we een rapport strategisch in, vanwege het punt dat we opnieuw onder de aandacht willen brengen.

Is er bij de werkwijze om niet bij iedere klacht een rapport te schrijven ook iets verloren gegaan?

Het voordeel van hoe we vroeger werkten, was dat iedereen een brief kreeg waarin de Nationale ombudsman iets zei over het probleem dat aan de orde was gesteld. Nu sturen we regelmatig brieven waarin wel staat, we hebben goed naar uw zaak gekeken, maar ook, we ondernemen verder niet iets omdat er behoorlijk is gehandeld. Maar nadelen, of er iets verloren is gegaan? Misschien dat het wat lastiger is voor de buitenwacht om het geheel van ons werk te kennen.

Want vroeger werd het allemaal in één vorm gepubliceerd, in al die rapporten. Dat was overigens vooral handig voor geïnteresseerden in het klachtrecht, maar niet direct voor het publiek in het algemeen.

Wat wel een gevaar is van de meer gevarieerde werkwijze, is dat we in verschillende rapporten en onderzoeken tegengestelde boodschappen geven. Soms lees ik iets in een rapport dat niet helemaal strookt met wat we ergens anders stellen. Bijvoorbeeld, herstel van vertrouwen. Dat wordt in sommige rapporten helemaal centraal gesteld, in andere wordt het meer als bijproduct van de oplossing van een probleem geschetst, en soms zeggen we: de kern van het klachtrecht ligt besloten in hoofdstuk 9 van de Awb. Doordat onze werkwijze diverser is geworden, vergt het een grote inspanning om consistent te blijven.

Het heeft er ook mee te maken dat we onze onderzoekers in de rapporten meer de vrijheid laten. Zij doen het werk, zij zijn met de klacht bezig. Ik zit er alleen maar in het begin in, en helemaal aan het eind. Ik moet dan vragen: is het consistent? Nog een reden dat het meer inspanning vergt om consistent te zijn: we hebben veel meer contacten met burgers. Medewerkers die werken op het Ombudsplein, waar alle telefonische vragen van burgers binnenkomen, moeten hetzelfde verhaal vertellen. Die moeten weten waarover gebeld kan worden, wat onze lijn is in problemen die ze in die telefoontjes kunnen tegenkomen. De actualiteit wordt in de gaten gehouden, soms wordt zelfs mijn agenda er bijgehaald zodat, als ik bijvoorbeeld in Groningen ben, men bij het Ombudsplein weet wat voor vragen er kunnen komen. Je moet ook steeds met elkaar overleggen waarom je doet wat je doet, registreren wat je reactie was op vragen en achteraf analyseren wat je hebt gedaan en waarom. De rode draad van dit hele verhaal is: lang niet elke klacht leidt tot een formeel rapport dat wordt vermeld in het jaarverslag. Maar met onze meer gedifferentieerde werkwijze bereiken we meer in de samenleving.

Zijn er ook medewerkers hier op het Bureau die minder enthousiast zijn?

Er zijn best mensen die er aan moeten wennen. Ja, de good old diehards, die hier al 35 jaar werken, die kijken naar mij en zeggen: dat hebben we allemaal al een keer meegeemaakt. En daar hebben ze ook gelijk in. Het is ook een golfbeweging.

De Nationale ombudsman is tweedelijnsklachtbehandelaar, na behandeling van de klacht door het bestuursorgaan zelf. In een aantal gevallen, zoals bij de politie, is een klacht dan al in twee interne rondes behandeld. Wat is dan nog de toegevoegde waarde van het onderzoek door de Nationale ombudsman?

Ik zie toch regelmatig dat niet goed is gekeken naar de klacht, dat het probleem niet goed is opgelost. Bijvoorbeeld de manier waarop mensen in het systeem staan geregistreerd. De klacht was: het staat er echt niet goed, de reactie

van het bestuursorgaan: het staat in het systeem dus het is zo. We zijn dat gaan onderzoeken en dan blijkt dat het er niet goed staat. Dan vind ik mezelf echt een tweedelijnsinstantie. Maar soms zeggen we niet tegen de eerste lijn: zo moeten jullie het doen, maar: we gaan samen terug naar de eerste lijn, om te kijken of we daar de klacht kunnen oplossen.

Als het gaat om professionaliteit van klachtafhandeling, dan hebben we van alles te vertellen aan klachtbehandelaars bij ministeries, de politie, het UWV, over hoe klachten het beste kunnen worden behandeld. Onze centrale boodschap daarbij is: dichter bij de burger. Wij hoeven als Nationale ombudsman niet zelf dicht bij al die 17 miljoen Nederlanders te staan, maar degene die met het probleem van de burger wordt geconfronteerd, die wel. Daar is onze boodschap: wees er snel bij en probeer ervoor te zorgen dat er een echte oplossing komt voor de klacht.

In andere gesprekken bleek dat veel bestuursorganen zeggen: we willen dichter bij de burger staan en we gaan daar ook werk van maken. Ziet u daar ook positieve resultaten van?

We zien een grote bereidheid van allerlei instanties, ze staan in de rij om te praten over onze 'Visie op professionele klachtbehandeling', er is meer ontvankelijkheid. Wellicht dat er ook meer ruimte voor is bij bestuursorganen dan een paar jaar geleden, zoals bij de politie. Daar hoorde je eerder, vanwege hun reorganisatie, 'we weten nog niet wie over een paar maanden de klachtbehandelaar is', maar nu niet meer.

De Nationale ombudsman is niet voor alle bestuursorganen tweedelijnsinstantie. Voor zover overheden (zoals gemeenten) de keuze hebben zich wel of niet bij de Nationale ombudsman aan te sluiten, heeft u dan nog een voorkeur of ze dat wel of juist niet doen? Want je zou kunnen denken: hoe minder klachten bij de Nationale ombudsman, hoe meer ruimte voor ambtshalve onderzoek.

Allereerst: beide activiteiten vind ik belangrijk. Het is essentieel dat we de grote ambtshalve onderzoeken doen, maar ik ben ook heel blij dat we ons met individuele klachten – die staan constant op zo'n 30.000 per jaar – bezighouden, we hebben die ook nodig om te weten wat er bij burgers en overheidsinstanties speelt. Alles wat landelijk is (de ministeries, de belastingdienst, het CBR enzovoorts) hebben we per definitie, gemeenten hebben de keuze. Die hebben soms een lokale ombudsman. Zij kunnen niet alles van het ombudswerk in hun gemeente doen, alleen wat volgens de Wet Nationale ombudsman kan worden geattribueerd aan de gemeentelijke ombudsman. Al het andere kan niet, dus we moeten veel samenwerken. Een voorbeeld biedt een probleem in Amsterdam: bekeuren als je onder het Rijksmuseum doorrijdt. Voor een deel is dat gemeentelijk beleid (zet ik dat bord er wel of niet neer), maar deels ook niet (het verbaliseren en vervolgen, de strafbeschikking). Klachten daaromheen kunnen voor de Nationale ombudsman zijn, dus we moeten daar de samenwerking zoeken.

En bekeken vanuit de gemeente, is een eigen ombudsvoorziening een goed idee? Of alleen voor grotere gemeenten? Dus wel in Amsterdam, maar niet op Vlieland?

Als ik het voorzichtig zeg, denk ik dat een ombudscommissie of ombudsfunctie wel enig volume moet hebben om het goed te kunnen doen. Is er voldoende kennis aanwezig en wordt voldoende geld beschikbaar gesteld om het ombudswerk te kunnen doen? We moeten zeker voeling houden met ombudsmannen zonder personeel, juist die moeten van onze expertise kunnen profiteren. Een aantal lokale ombudsmannen doet het heel erg goed. Maar ik kom er ook wel tegen die zeggen: 'Nu moet ik een klacht behandelen van mijn ene buurman over mijn andere buurman die ambtenaar is. En dat vind ik een beetje...'. Dan gaat men noodgedwongen voor rechter spelen en de zaken heel formeel aanpakken, waarna de commissie zich na het gesprek als een soort Rijdende Rechter terugtrekt en een beslissing schrijft. Dat past niet bij de manier waarop wij naar het ombudswerk en goede klachtafhandeling kijken, waar het vinden van een goede oplossing centraal staat. Dat gebeurt dan te weinig. Het is dan jammer dat wij daar niets van kunnen zeggen.

We kunnen wel vinden dat kleinere gemeenten zich bij de Nationale ombudsman moeten aansluiten, maar dan moeten we wel laten zien dat we in de praktijk meer te bieden hebben dan alleen maar twee keer een rapport schrijven over iemand in die gemeente die toevallig weet dat wij er zijn. Los van de vraag of overheden zich bij de Nationale ombudsman zouden moeten aansluiten, is het contact met de lokale ombudscommissies of -functionarissen van belang. Dat is wel iets waar we nog meer aandacht aan kunnen besteden. Ik betrek bijvoorbeeld Piet Jansen, de voorzitter van de Ombudscommissie Overijssel, bij de komende bus tour, daar doen we dus dingen samen. En in Assen hebben we samen met de ombudsman daar op de markt gestaan.

Maar ook de ongeveer 270 gemeenten waar wij de tweedelijnsklachtbehandelaar zijn, zijn onze aandacht waard. We zijn de laatste tijd bezig die rol beter in te vullen. We hebben te weinig gevraagd aan lokale besturen en gemeenteraden: 'Weet jij wel wat er gebeurt in jouw gemeente, en weet je wel hoe jouw klachtafhandeling verloopt? Wat kunnen we voor jou doen?' Daar besteden we nu meer aandacht aan dan in het verleden. Maar zolang we het nog niet helemaal waarmaken in onze 270 gemeenten is het een beetje hovaardig om te zeggen: geef me die andere 100 gemeenten er ook maar bij. Dat vind ik niet kunnen op dit moment.

Voor burgers speelt ook dat ze uiteindelijk bij verschillende instanties terecht komen. Een klacht over een bijstandsuitkering eindigt dan bij de gemeentelijke ombudsman, een klacht over het UWV eindigt bij ons. Erger dan die fragmentatie aan het eind van de rit is de fragmentatie aan het begin. De ellende is dan dat één klacht formeel gezien soms bij drie of meer instanties moet worden neergelegd. Met name in het sociaal domein zie je dat. Voor besluitvorming moet

je bij de gemeente zijn, maar voorzieningen worden vaak geleverd door private organisaties. Die hebben dan op grond van de Wkkgz een eigen klachtvoorziening, die soms ook nog eens over dezelfde onderwerpen gaat als waar je bij de gemeenten over kunt klagen. Wat dat betreft is de visie van Michiel Scheltema, de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, over integraliteit zeker ook voor ons van belang. Die integraliteit moet er juist aan het begin van het proces zijn. Dat is belangrijker dan dat die er nog steeds is aan het eind van de rit, als men bij mij komt. Dus als het probleem opkomt, moet de klacht bij één loket kunnen worden ingediend.

Zou het accent van de werkzaamheden van de Nationale ombudsman niet meer moeten liggen op de grote onderzoeken en wat minder op al die kleine individuele zaken?

Ik wil natuurlijk allebei. Wij moeten ruimte en armslag krijgen om meer grote onderzoeken te kunnen doen. Daar zou eventueel extra geld naartoe moeten gaan. Die 30.000 klachten per jaar, die kunnen we op dit moment redelijk goed aan. Het mag allemaal nog wel sneller, want ook wij hebben af en toe wel wat achterstanden en soms zijn er zorgen over de doorlooptijden, maar middelen zijn vooral nodig om de grotere dingen aan te kunnen pakken. Om bijvoorbeeld sneller achter elkaar verschillende deelonderzoeken naar één onderwerp te kunnen doen, zoals de schuldsanering. We zijn begonnen met schuldhulp en op dit moment zijn we bezig met de toegang tot de schuldsanering. Maar nu moet ik tot het einde van het jaar wachten tot we kunnen kijken naar hoe het is als je in de schuldsanering zit. En dan nog een jaar voordat ik kan gaan onderzoeken hoe het is als je eruit komt. Dus het aantal mensen dat we aan het werk kunnen zetten voor die grote onderzoeken zou ik zonder moeite kunnen verdubbelen. Als ik kijk naar de onderwerpen waar we ons op kunnen richten, zijn die er in overvloed. Geen enkel probleem om van 20 naar 40 onderzoeken te gaan.

Hoe zijn jullie bezig met wat overheidsinstanties doen met jullie aanbevelingen?

Al die grote onderzoeken passen in onze strategie om echt iets te veranderen bij de overheid. Vroeger waren we vaak alleen maar bezig met het uitvoeren van goed onderzoek, een deugdelijke analyse en duidelijke aanbevelingen. Daar bleef het bij. Nu zijn we veel meer bezig met de follow up: wat gebeurt er met de resultaten. Wordt er geluisterd, verandert er iets? Als we constateren dat dat niet zo is, komen we erop terug. Zo stond in een brief van de Belastingdienst Toeslagen nog steeds: "Kijk voor nadere informatie op de site." Dan blijkt een brief van ons genoeg, waarin we zeggen: we hebben toen afgesproken dat het mogelijk blijft om op andere manieren dan via internet met jullie te communiceren. En dan luisteren ze ook. Zo helpen we met één brief aan de Belastingdienst 72.000 mensen die dan gewoon via een helpdesk geholpen kunnen worden.

Die follow-up doen we ook met onderzoeken van voor mijn tijd, zoals die naar de Q-koorts uit de periode dat Alex Brenninkmeijer de Nationale ombudsman was. Toen bleek dat een aantal belangrijke aanbevelingen die hij had gedaan nog steeds niet waren opgevolgd, hebben we gekeken hoe dat kwam en wat er wel en niet was gebeurd. Daaruit bleek trouwens dat ook heel veel goed of in ieder geval veel beter ging. Maar ook dat nog heel veel niet was gebeurd. Dat hebben we toen opnieuw aan de orde gesteld.

Per groot onderzoek zetten we een strategie uit over wat er gebeurt na het openbaar maken van het rapport. Maar soms leggen we onze bevindingen en aanbevelingen ook al voorafgaand aan de openbaarmaking van het onderzoek voor aan betrokken partijen. Wat vinden jullie daarvan? Dat betrekken we dan bij het definitieve rapport. Als je weet wat betrokken partijen belangrijk vinden en daar op inspeelt, kun je vaak meer bereiken dan als je van afstand tegen een overheidsorganisatie zegt: 'Hier is het fout gegaan. We verwachten excuses, genoegdoening en schadevergoeding.' Dan ben je belerend. Soms moet dat ook, maar niet altijd. Het verschilt per zaak. En per organisatie waar het om gaat. Soms hebben we een gezamenlijke geschiedenis. Dat we al eerder hebben samengewerkt om dingen te verbeteren. Je kiest de manier waarvan je denkt dat die het meeste succes heeft. Die keuze staat zeker in de grote onderzoeken in het teken van effectiviteit. We zijn nu veel bewuster bezig met de vraag hoe we onze boodschap zullen brengen.

Niet elke overheidsorganisatie zal zich altijd even ontvankelijk tonen voor de aanbevelingen van rapporten van de Nationale ombudsman. Hoe gaan jullie daarmee om?

Het lijkt vaak dat hoe dichter de organisatie bij de burger staat, hoe ontvankelijker voor kritiek en suggesties. De herkenbaarheid van het probleem is veel groter. Want zij hebben met de mensen te maken aan hun loket. Ze herkennen de zaken die wij aankaarten. Ik zie het bijvoorbeeld bij het UWV, daar vinden ze het heel belangrijk dat de relatie met hun klanten goed blijft. 'De dingen die jullie zeggen helpen ons om daarover na te denken, om onze diensten beter te kunnen uitvoeren', zeggen ze dan. Bij departementen hoor je eerder: 'We zouden wel willen, maar we kunnen weinig', of: 'Onze minister maakt geen keuzes.' In gesprekken bij ministeries is het dus vaak harder werken, maar die gesprekken vormen wel een mooie uitdaging.

Tot slot: wat wordt nu een heel groot thema de komende tijd?

De systeemwereld moet niet nog machtiger worden. Er zijn zoveel mogelijkheden als algoritmes, block-chain, de Algemene Verordening Gegevensbescherming, het koppelen van gegevens enzovoort. Ik ben heel erg beducht dat als die systemen nog machtiger worden, ambtenaren en diensten nog vaker zullen zeggen: 'Het staat in het systeem, dus het is zo.' Onze inzet de afgelopen drie jaar was: persoonlijk contact tussen de burger en de overheid moet blijven bestaan. Het gevaar is dat, ondanks dat veel mensen zeggen, 'dat moet

inderdaad', dat persoonlijke contact toch verdwijnt. We moeten daar bedacht op zijn. En ik zie daar zeker een rol voor mij weggelegd. Die slagzinnen *De overheid is er voor de burger* en *Systemen mogen niet belangrijker zijn of worden dan mensen*, die twee gaan de komende drie jaar van mijn ambtstermijn beheersen.

En nog meer tot slot: kunt u nog een uitdaging noemen?

Om uit het vaarwater van de verschillende politieke stromingen te blijven en toch zaken op de politieke agenda te krijgen. Dat vind ik voor mezelf erg belangrijk. En dat zal ook zo blijven. Het alternatief is grote afstand, maar voor mij is dat geen reëel alternatief.