

Werken aan behoorlijkheid

De Nationale ombudsman in zijn context

Deze brochure is een voorloper op de bundel *Werken aan behoorlijkheid, de Nationale ombudsman in zijn context* die op 1 november 2007 verschijnt. In deze brochure zijn alle samenvattingen opgenomen van de bijdragen aan de bundel. De auteurs hebben op basis van hun bijdrage stellingen geformuleerd die u eveneens in deze brochure aantreft. De in de bundel aangesneden onderwerpen staan centraal op het congres van 1 november 2007. De stellingen dienen hierbij als stof tot discussie.

Inhoudsopgave

Verkorte weergave Verantwoording, <i>A.F.M. Brenninkmeijer</i>	6
Verkorte weergave Voorwoord, <i>G.A. Verbeet</i>	7
Deel 1: Naar een betere overheid	9
Leren van de Nationale ombudsman, <i>P.L. Meurs</i>	10
Klaag niet over klachten, verbeter de organisatie, <i>S.J. Stuiveling</i>	12
Ongekende klachten, <i>J. de Jong en A. Zuurmond</i>	14
Behoorlijke dienstverlening. Organiseren van 'interfaces' tussen publieke dienstverleners en cliënten, <i>M. Noordegraaf en A. Meijer</i>	16
Het probleem achter de klacht, <i>J.M. Barendrecht, S. Harchaoui en R. Janssens</i>	18
Deel 2: Optimaliseren van de relatie tussen burger en overheid	21
Technocratie en de toekomstagenda van de Nationale ombudsman, <i>J.E.J. Prins</i>	22
Werken aan behoorlijkheid... en daardoor óók aan vertrouwen in de overheid?, <i>P. de Jong</i>	24
Tweezijdige behoorlijkheid, <i>G. van den Brink en G. van Os</i>	27
Andere kijk op de overheid, <i>P. Schnabel</i>	28
Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties, <i>K. van den Bos</i>	30
Wat vindt een burger rechtvaardig?, <i>N.C. de Boer</i>	32
Wie klaagt bij de nationale ombudsman?, <i>M.L.M. Hertogh</i>	34
Deel 3: Ombudsprofessie	37
De opmars van de interventie, <i>M.C. Euwema, S.W.P. Aaij, D. Landzaat en J.W.E. Langen</i>	38
De lange weg van de Nationale ombudsman, <i>M. Oosting</i>	40
Ombudsprudentie in ontwikkeling, <i>Ph.M. Langbroek en P.P. Rijpkema</i>	43
Klachtenprofielen, trefkansen en intermediairs: de Nationale ombudsman tussen 1985 en 2006, <i>J.J. van Dijk, F.L. Leeuw en R. Choenni</i>	45
Het bereik van de Nationale ombudsman, <i>E.C. Drexhage</i>	48
De Nationale ombudsman in Europees perspectief, <i>R.A. Lawson</i>	51
Nawoord, <i>H.D. Tjeenk Willink</i>	53

Verkorte weergave Verantwoording

A.F.M. Brenninkmeijer

De heer dr. A.F.M. Brenninkmeijer is Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman beschrijft in zijn verantwoording ondermeer hoe de bundel tot stand is gekomen. Diverse partijen zijn uitgenodigd om in het materiaal dat de Nationale ombudsman in 25 jaar tot stand heeft gebracht te kijken naar dat wat hen opvalt over zijn werkwijze, aanpak en invalshoek: constitutionele partners zoals de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State, instellingen die onderzoek doen naar en reflecteren op het functioneren van de overheid ten opzichte van de burger en wetenschappelijke onderzoekers vanuit uiteenlopende disciplines als de rechtssociologie, bestuurskunde en de organisatiepsychologie. Het resultaat van deze uitnodigingen is te lezen in de bundel *Werken aan behoorlijkheid*. Met de totstandkoming van deze bundel houdt de Nationale ombudsman zichzelf een spiegel voor.

Verkorte weergave Voorwoord

G.A. Verbeet

Mevrouw G.A. Verbeet is Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In haar voorwoord geeft mevrouw Verbeet ondermeer aan dat de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer een bijzondere band hebben waarbij 'vrijheid in verbondenheid' het uitgangspunt is. De Tweede Kamer heeft een zeer belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming en uiteindelijke vormgeving van dit jongste Hoge College van Staat. De benoeming van de Nationale ombudsman door de Tweede Kamer in plaats van de gebruikelijke Kroonbenoeming is in Nederland een unieke constructie waarin de verbinding tussen Tweede Kamer en Nationale ombudsman nadrukkelijk tot uiting komt.

Mevrouw Verbeet stelt verder dat in een tijd waarin het overheidshandelen – in haar ogen terecht – niet meer voetstoots door de burgers wordt aanvaard maar kritisch wordt bejegend, het voor de overheid duidelijk dient te zijn aan welke normen haar handelen moet voldoen. Voor de burgers moet het duidelijk zijn welke kwaliteit van handelen zij van hun overheid mogen verwachten. Binnen deze complexe relatie van mogelijkheden en verwachtingen houdt de Nationale ombudsman de overheid telkens weer een spiegel voor waarin de effecten van haar handelen weerkaatsen.



Deel 1: Naar een betere overheid

Een van de doelstellingen van de Nationale ombudsman is dat de overheid leert van zijn klachten. Gelet op de berichten in de media, de discussies in de politiek en het aantal klachten over de overheid, lijkt het de afgelopen jaren niet veel beter te zijn gegaan met het functioneren van de overheid. Wat is de aangewezen weg om de overheid dienstbaarder te maken aan de burger? Erkenning voor de vaak lastige omstandigheden waaronder ambtenaren als dienaren van het algemeen belang zich dagelijks inzetten voor de samenleving, is van belang. Bovendien blijkt dat een burger vaak problemen heeft met een veelheid van overheidsinstanties en niet weet waar te beginnen. Hoe kan dit worden verbeterd/ Tot slot komt in iedere bijdrage de vraag naar voren welke rol de Nationale ombudsman (naast andere Hoge Colleges van Staat) hierbij kan spelen.

Leren van de Nationale ombudsman

P.L. Meurs

Mevrouw prof. dr. P.L. Meurs is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Bestuur van de Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Stellingen

1. Minder juristen in dienst is goed voor de kwaliteit van het werk van de Nationale ombudsman.
2. De kwaliteit van de overheid is gebaat bij meer onderzoek op eigen initiatief door de Nationale ombudsman

Samenvatting

Sinds de oprichting van de Nationale ombudsman is sprake van een kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding van zijn taak. Steeds meer burgers weten de weg naar de Nationale ombudsman te vinden en in de loop der jaren kunnen behalve de overheidsdiensten ook de Waterschappen en de ZBO's te maken krijgen met dit jongste Hoge College van Staat.

In deze bijdrage staat de kwalitatieve uitbreiding van het werk centraal. Behalve de behandeling en afhandeling van individuele klachten, is de Nationale ombudsman zich ook gaan richten op de analyse en beoordeling van klachtpatronen. Hiermee verbreedt de Nationale ombudsman zijn werkterrein van de relatie burger-overheid naar het functioneren van een overheidsdienst als organisatie.

Op basis van deze ervaringen vindt een verschuiving plaats van eerste orde leren naar tweede orde leren. De Nationale ombudsman richt zich op de verbetering van de dienstverlening door de overheid (eerste orde leren) maar ook op de verandering van die dienstverlening. In dit laatste geval is sprake van tweede orde leren en richt de Nationale ombudsman zich op het beleid en de wetgevende kaders die het functioneren van een bepaalde overheidsdienst bepalen.

Met de benoeming van de huidige Nationale ombudsman in 2005 heeft de Tweede Kamer nadrukkelijk de wens uitgesproken dat er méér onderzoek op eigen initiatief wordt gedaan. Door die vorm van onderzoek betreedt hij steeds meer de politieke arena.

De kwalitatieve verbreding van de taak van de Nationale ombudsman is toe te juichen, maar levert ook een aantal dilemma's op. Wil hij zijn effectiviteit en legitimiteit behouden, dan zal de Nationale ombudsman moeten investeren in het leervermogen van de eigen organisatie. In deze bijdrage worden enkele aanwijzingen gegeven hoe de Nationale ombudsman dat zou kunnen bevorderen.

Klaag niet over klachten, verbeter de organisatie

S.J. Stuiveling

Mevrouw drs. S.J. Stuiveling is president van de Algemene Rekenkamer.

Stellingen

1. Elke overheidsdienst streeft ernaar de Nationale ombudsman overbodig te maken.
2. Een slecht draaiende overheidsorganisatie verdient collegiale steun.

Samenvatting

Het uitblijven van beslissingen voedt mede afnemend vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. Niet binnen de toegezegde termijn bediend worden, en niet weten waarom niet en wanneer het dan wel gebeurt, zorgt voor allerlei problemen en frustraties en maakt de overheid onvoorspelbaar. Burgers gaan klagen, en een deel van hen komt uiteindelijk bij de Nationale ombudsman terecht. Diens klachtenrapportage kent een dubbele top-tien: eentje naar de aard van de klacht en eentje naar organisaties waarover het meest geklaagd wordt. De klachtenrapportage is voor de Tweede Kamer aanleiding om verantwoordelijke bewindspersonen aan de tand te voelen. Tegelijkertijd stelt de Algemene Rekenkamer hardnekkige problemen in de uitvoering van beleid vast en doet zij na analyse, aanbevelingen hoe een overheidsdienst beter kan functioneren.

Dit proces lijkt zich eindeloos te herhalen, maar kan ook doorbroken worden. De oorzaak van een niet tijdig 'leverende' overheidsdienst vertoont immers een herkenbaar patroon. Neem als voorbeeld de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Belastingdienst. De stapeling van problemen bij de IND hoeft geen gegeven te zijn, zo wijst de recente praktijk uit. De goede naam van de Belastingdienst komt in het geding als men nieuwe taken nauwelijks aan kan. Herhaling bij deze en andere overheidsdiensten is te voorkomen door in de ontwerpfase en het wetgevingsproces meer rekening te houden met benodigde behandeltijd, middelen en mensen, en door gebruik te maken van de expertise

van beleidsuitvoerders. Dan kan daadwerkelijk wat gedaan worden aan de hardnekkigheid van termijnoverschrijdingen en de hardleersheid van overheidsdiensten.

Als Hoge Colleges van Staat hebben de Nationale ombudsman, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer gepleit voor een onderlinge ketenaanpak. Ook de Eerste Kamer heeft het kabinet opgeroepen problemen in de uitvoering van beleid te voorkomen door de specifieke kennis van beleidsuitvoerders vroegtijdig in het wetgevingsproces te gebruiken. Dat leidt tot minder klachten van burgers en bedrijven over (het uitblijven van) overheidshandelen. Tevreden burgers doen het vertrouwen in de overheid weer groeien. En het ontlast de Nationale ombudsman.

Ongekende klachten, over het doorgronden en doorbreken van Kafkaïaanse impasses

J. de Jong en A. Zuurmond namens de Kafkabrigade

De heer drs. J. de Jong is als fellow verbonden aan het Ash Institute for Democratic Governance and Innovation op Harvard University's John F. Kennedy School of Government. De heer prof. dr. A. Zuurmond is verbonden aan de Technische Universiteit Delft. De Kafkabrigade is een onafhankelijk onderzoeksteam, bestaande uit 20 wetenschappers, adviseurs en ambtenaren, afkomstig uit verschillende organisaties en disciplines.

Stellingen

1. De taken en bevoegdheden van de No moeten zodanig worden uitgebreid dat een actieve bemoeienis met de kwaliteit van klachtenprocedures bij bestuursorganen mogelijk is. Bestuursorganen moeten zich kunnen en willen committeren aan het oplossen van problemen die voorbij de grenzen van de eigen bevoegdheid reiken; ook moet het klachtenmanagement voorbij het oplossen van de concrete situatie gaan en tot structurele procesverbeteringen kunnen leiden.
2. De Nationale ombudsman moet over voldoende capaciteit beschikken om kafkaïaanse toestanden in onderzoek te nemen die de directe bevoegdheid krachtens de Wet op de Ombudsman voorbij gaan: juist als er geen duidelijke klacht of klachtadres is, is de noodzaak tot onderzoek en interventie groot. Pro-actief onderzoek doen naar ongekende klachten van doelgroepen die nauwelijks melden strekt tot aanbeveling. Niet alleen ten bate van die doelgroepen, maar ook ten bate van de kwaliteit van dienstverlening en handhaving in brede zin.

Samenvatting

Situaties waarin burgers van het kastje naar de muur gestuurd worden en verdwaald raken tussen instanties roepen gevoelens van machteloosheid en frustratie op bij burgers én ambtenaren. Deze situaties zijn door de overheid, de Nationale ombudsman inbegrepen, tegelijkertijd vaak het moeilijkst op te lossen. De Kafkabrigade onderzoekt en intervenueert in deze situaties.

Zij neemt daarbij niet het institutionele perspectief als uitgangspunt, maar het perspectief van de burger. Vanuit zijn 'leefwereld' worden mechanismen blootgelegd die vanuit de 'systeemwereld' onzichtbaar blijven. De Kafkabrigade tracht met een deliberatieve procesbenadering uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders te bewegen tot kleine stappen die samen de collectieve onmacht van instanties doorbreken. Deze bijdrage doet verslag van de toepassing van deze methode-in-ontwikkeling en formuleert bredere lessen voor allen die zich willen inspannen voor de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en voor de Nationale ombudsman in het bijzonder.

De meeste klachten over gedragingen van de overheid zijn relatief eenvoudig te doorgronden en op te lossen. Die klachten hebben betrekking op een specifiek bestuursorgaan en een relatief eenvoudige situatie. De verschillende klachtenvoorzieningen, alle op basis van de Algemene wet bestuursrecht, zijn hiervoor toereikend, zoals onder andere geregeld in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De Nationale ombudsman is de zogenaamde tweedelijns klachtbehandelaar voor het geval de eerstelijnsklachtbehandeling niet afdoende is. Er bestaan ook gevallen waarin de klacht of de situatie zelf niet duidelijk zijn, noch voor de gedupeerde, noch voor de betrokken bestuursorganen. Hoe complexer een situatie is, hoe meer instanties er vaak bij betrokken zijn. En hoe meer instanties betrokken zijn, hoe kleiner de kans dat één daarvan het overzicht behoudt. In dergelijke kafkaïaanse situaties kan een kleine misser of misvatting grote gevolgen hebben voor de burger. Omdat meerdere bestuursorganen een gedeeltelijke verantwoordelijkheid of bevoegdheid hebben, wordt het probleem niet vanzelf opgepakt of opgelost. Voor deze situaties zijn bestaande klachtenvoorzieningen vaak niet toereikend. In veel gevallen weten gedupeerden niet eens waar ze zouden moeten klagen. Ook de Nationale ombudsman kan van rechtswege niet goed uit de voeten met dergelijke situaties.

Behoorlijke dienstverlening.

Organiseren van 'interfaces' tussen publieke dienstverleners en cliënten

M. Noordegraaf en A. Meijer

De heer prof. dr. M. Noordegraaf en de heer dr. A. Meijer zijn werkzaam bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Stellingen

1. De omgang met afwijkende gevallen is voor publieke dienstverleners het meest ingewikkeld en bedreigend. Deze omgang vormt daarom een belangrijke toetssteen voor behoorlijk organiseren.
2. Behoorlijk organiseren vergt ook behoorlijke politiek. Dit betekent dat de Nationale ombudsman in de boordeling van organisaties ook zal moeten kijken naar de politieke besluitvorming.

Samenvatting

Publieke dienstverleners hebben een aantal zaken gemeen, zoals contacten en communicatie met cliënten. Maar dienstverlening kent ook verschillende contexten en neemt uiteenlopende gedaanten aan. Contacten zijn daardoor meer of minder conflictgevoelig. De vormgeving van conflictgevoelige contacten met cliënten wordt voorgesteld als de organisatie van 'interfaces', ofwel kanalen van interactie en communicatie tussen dienstverleners en cliënten. De verschillende mogelijkheden om interfaces te organiseren worden voorgesteld als uiteenlopende soorten *primaire* en *secundaire* interfaces tussen organisatie en burger. Primaire interfaces betreffen directe cliëntcontacten tussen medewerker en cliënt en secundaire interfaces ondersteunende contacten via websites, reclames en portiers. Al deze contacten zijn achter de schermen afhankelijk van *tertiaire* communicatie tussen medewerkers en managers binnen organisaties, bijvoorbeeld als er 'front' en 'back offices' bestaan. Deze interfaces samen kunnen meer of minder 'rijke' contacten opleveren, met meer of minder persoonlijk contact en meer of minder feedback mogelijkheden. Dienstverlenende processen in weerbarstiger contexten, met meer

onvrijwilligheid, afhankelijkheid en emotie, en dus meer conflictgevoeligheid, vragen om 'rijkere' interfaces. Die zijn minder anoniem, en kennen meer mogelijkheden voor feedback, uitleg en duiding. Als interfaces te 'arm' zijn, is de kans op conflicten en klachten groot. Dat betekent niet dat altijd 'rijk' kan worden georganiseerd. Financiële, juridische en politieke beperkingen beïnvloeden de keuze voor interfaces.

Dit vormt de basis voor een Behoorlijk Organiseren Model (BOM), dat wordt geïllustreerd en ingevuld aan de hand van drie concrete casus. Het Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND en de Belastingdienst, die elk uiteenlopende soorten dienstverlening vertegenwoordigen, respectievelijk professionele (UWV), selectiebureaucratische- (IND) en massa dienstverlening (Belastingdienst). De organisaties hebben met elkaar gemeen dat er in de afgelopen jaren veel klachten bij de Nationale Ombudsman over zijn ingediend.

Uit de bespreking van de casus blijkt dat deze drie organisaties veel werk maken van het veranderen van interfaces, door contacten met burgers anders te organiseren en reorganisaties door te voeren. Echter, deze veranderingen hebben paradoxaalwijs in bepaalde opzichten tot verarming van contacten geleid. Grote dienstverlenende organisaties blijken het vooral lastig te vinden om met afwijkingen om te gaan. Dat ligt niet alleen aan de organisaties, maar ook aan de politiek en het gevoerde beleid; organisaties worden met soms onmogelijke opdrachten opgezadeld. Behoorlijk organiseren vergt ook behoorlijke politiek.

Het probleem achter de klacht

J.M. Barendrecht, S. Harchaoui en R. Janssens

De heer prof. mr. J.M. Barendrecht is hoogleraar privaatrecht te Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De heer mr. S. Harchaoui is voorzitter van de Raad van Bestuur van Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling te Utrecht en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De heer dr. R. Janssens is adjunct-secretaris bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Stellingen

1. Een klacht is vooral een uiting van een probleem. Een goede klachtbehandeling zorgt dat er wat aan dat probleem gedaan wordt, ook als daar andere ketenpartners voor nodig zijn.
2. Bij nalatigheid van klachtbehandeling bij complexe ketenproblemen dient de Nationale ombudsman als casemanager op te treden.
3. De enkelvoudige klachtregistratie bij de Nationale ombudsman is een uiting van weinig klantgerichtheid.

Samenvatting

De praktijk

Klachten staan nooit op zich zelf. Achter veel klachten gaan complexe problemen schuil die met de klachtbehandeling alleen niet uit de wereld zijn.

Twee voorbeelden.

1. Een fout bij de belastingdienst kan leiden tot het stopzetten van een uitkering, tot huurachterstand, betalings schulden, conflicten met schuldeisers en allerhande problemen in de privésfeer. Het indienen van een klacht betekent doorgaans niet dat het moeras van problemen ook vanzelf verdwijnt.

2. Bij onvrede over de inbewaringstelling van een geesteszieke persoon, is het voor betrokkenen onduidelijk tot wie zij zich met hun klacht moeten wenden: tot de gevangenisdirecteur die te weinig oog heeft voor de psychische gesteldheid, tot het Openbaar Ministerie die geen detentie mocht eisen, of tot de psychiater die de zoon detentiegeschikt verklaarde?

Complexiteit van problemen

Klachten zijn vaak maar één uitingwijze van een complex probleem. Deze complexiteit wordt gevoed door de huidige digitale netwerksamenleving waarin burgers elke dag talloze sociaaljuridische relaties aangaan of onderhouden. Burgers hebben, deels door de privatisering van allerlei publieke diensten, deels door de autonome opkomst van allerlei marktpartijen, steeds meer met elkaar en steeds minder met de overheid te maken. Bij problemen in hun relaties worden zij geacht om zelf, met behulp van inschakeling van derden, tot een oplossing te komen. Dit vergt kennis, vaardigheden en de aanwezigheid van hulpbronnen waarover niet iedere burger beschikt.

Veelal afgebakende, verkokerde oplossingen

Deze diversiteit aan leefwerelden met allerlei veelsoortige problemen staat in contrast met de vaak afgebakende, verkokerde interventiemogelijkheden. Bij het gezin met allerlei schulden is er geen bestuurder die over al de problemen de verantwoordelijkheid wil of kan nemen. En bij de klachten over de psychisch gestoorde patiënt, is het onduidelijk tot wie de betrokkenen de klacht moet richten. Alle professionals voldoen waarschijnlijk aan de voor hen geldende regels, en toch is er duidelijk een probleem.

De noodzaak tot ontkokerde interventies

De groeiende complexiteit in sociaaljuridische relaties en de toenemende vermenging van publiek en privaat vraagt om interventies die over de eigen kokers heen gaan. Dat is doorgaans lastig, zowel voor overheidsinstanties als voor de Nationale ombudsman. Aan de ene kant kan de Nationale ombudsman via interventies eenvoudige klachten direct en effectief aanpakken. Aan de andere kant kent hij in zijn handelwijze en wettelijke mogelijkheden beperkingen. Doordat alleen de overheid onderdeel van zijn werkterrein is, is het lastig om verbindende schakels te leggen met achter- of nevenliggende problemen. Ook de wijze van klachtregistratie werkt begrenzend. Personen die zich met

een veelsoortig probleem bij de Nationale ombudsman wenden, kunnen slechts een enkelvoudige klacht indienen. Het enige beschikbare alternatief is het complexe vraagstuk in delen op te knippen en er meer dossiers van te maken. De rapportage na een jaar is vooral een vingervijzing naar de desbetreffende overheidsinstantie, en minder gericht op de oplossing van het probleem van de burger.



Deel 2: Optimaliseren van de relatie tussen burger en overheid

Het werk van de Nationale ombudsman richt zich op het verbeteren van de relatie tussen burger en overheid. Als gevolg van de toenemende invloed van ICT binnen de overheid verandert deze relatie tussen burger en overheid. Ook de burger en de overheid zelf zijn in beweging. Primair is de burger geen klant van de overheid, maar een burger van ons land. Ook de overheid is uiteraard méér dan een warenhuis. Op welke wijze kan de relatie tussen de burger en overheid zo worden ingericht, dat de burger tevreden is en de overheid optimaal functioneert? En hoe kan het werk van de Nationale ombudsman daar aan bijdragen?

Technocratie en de toekomstagenda van de Nationale ombudsman

mr. J.E.J. Prins

Prof. mr. J.E.J. Prins is als hoogleraar recht en informatisering verbonden aan de Universiteit van Tilburg en aldaar directeur van Tilburg Institute for Law, Technology, and Society.

Stellingen

1. Steeds minder eenvoudig valt vast te stellen welke individuele overheidsorganisatie voor een beslissing de verantwoordelijkheid draagt. De Nationale ombudsman moet daarom meer aandacht hebben voor het toetsen van overheidssystemen en informatieketens.
2. In een technocratie dient de overheid transparantie als standaardhouding aan te nemen en is ze verplicht de blackbox van de technologie voor burgers, politiek en andere betrokkenen te openen.

Samenvatting

Stap voor stap verandert onder invloed van technologische ontwikkelingen de relatie tussen overheid en burger. Voor het werk van de Nationale ombudsman treedt daarmee de vraag naar voren wat deze ontwikkelingen betekenen voor de rol, positie en instrumenten van dit instituut als intermediair in deze relatie. Als we kijken naar wat er nu precies in de relatie tussen burger en overheid verandert, laat deze bijdrage onder meer zien dat er nieuwe vormen van kwetsbaarheid en afhankelijkheid van burgers ten opzichte van de overheid ontstaan. Hiernaast stellen we vast dat onder invloed van technologie het overheidsbeleid zich niet alleen richt op *de* burger, maar ook dat steeds meer het *type* burger een rol gaat spelen. Zo blijkt technologie bijvoorbeeld instrumenteel te zijn in het realiseren en optimaliseren van doelgroepenbeleid. Maar de burger wordt niet alleen in kwantitatieve zin als individuele en type burger transparanter voor de overheid. Ook in kwantitatieve zin verandert er iets. De overheid komt namelijk niet alleen meer van burgers te weten, ze krijgt ook een ander beeld van burgers. Doordat informatie over burgers uit verschillende contexten

via koppeling van meerdere databanken met elkaar in verband valt te brengen, kan de overheid in feite een nieuw soort beeld over burgers krijgen.

Wat betreft de rol, positie en instrumenten van de Nationale ombudsman, presenteert deze bijdrage een aantal voorstellen met het oog op de veranderingen die technologie met zich meebrengt. De eerste aanbeveling luidt dat de Nationale ombudsman niet alleen het handelen van individuele overheidsinstanties zou moeten toetsen, maar zich ook moet richten op het handelen van systemen en ketenpartners in informatiestelsels, dat wil zeggen het conglomeraat van overheidsinstanties en informatiesystemen. Steeds vaker namelijk opereert dit conglomeraat als wederpartij in de relatie overheid-burger en niet de individuele, herkenbare en concreet aanspreekbare overheidsinstantie. Deze verruiming is noodzakelijk omdat steeds minder eenvoudig valt vast te stellen welke overheidsorganisatie voor een beslissing de verantwoordelijkheid draagt.

De technologische ontwikkelingen vragen tevens om een doordinking van de implicatie voor de door de Nationale ombudsman gehanteerde behoorlijkheidscriteria. Deze bijdrage stipt als eerste aanzet daartoe enkele aandachtspunten aan.

Voor wat betreft de materiële behoorlijkheidscriteria wijst het op de invulling van de vereisten van redelijkheid, evenredigheid en coulance. De implicaties van de inzet van technologie kunnen alleen dan naar de burger toe worden gecompenseerd als de overheid bereid is een belangrijke verworvenheid van technologie – meer transparantie – ook op haar eigen handelen toe te passen. In een technocratie dient de overheid transparantie als standaardhouding aan te nemen en is ze verplicht de blackbox van de technologie voor burgers, politiek en andere betrokkenen te openen.

Kijkend naar het behoorlijkheids criterium van de zorgvuldigheid, stelt deze bijdrage dat van de overheid verwacht mag worden dat ze onderzoekt, expliciteert en verantwoordt of de inzet van bepaalde technologische applicaties al dan niet tevens een specifieke institutionele of praktische aanpassing verlangt.

Werken aan behoorlijkheid... en daardoor óók aan vertrouwen in de overheid?

De 'vertrouwenstheorie' van de Nationale ombudsman nader bezien

P. de Jong

De heer drs. P. de Jong werkt als senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur. Hij schreef deze bijdrage namens de Raad voor het openbaar bestuur.

Stellingen

1. Als tegenhanger van de *Dag van de Burger* dient een jaarlijks terugkerende *Dag van de Ambtenaarte* worden geïntroduceerd. Op die dag houdt de ambtenaar de burger een spiegel voor en wordt de burger uitgenodigd de ambtenaar tegemoet te treden zoals hij zelf bejegend wil worden.

Toelichting: de introductie door de Nationale ombudsman van een jaarlijks terugkerende Dag van de Burger, waarbij de overheid een spiegel krijgt voorgehouden, is – zeker gezien de rol van de Nationale ombudsman als 'verdediger van het volk' – een logisch en zinvol initiatief. Echter, om recht te doen aan de wederkerigheid van de relatie tussen burger en overheid, en om stereotype, negatieve beelden van 'de ambtenaar' van een onderbouwd weerwoord te voorzien, is het op zijn plaats om daarnaast een Dag van de Ambtenaar in te voeren.

2. De bureaucratie is een belangrijke bron van politiek vertrouwen.

Toelichting: de manifeste aanwezigheid van een overheidsapparaat dat gedreven wordt door klassieke Weberiaanse beginselen als uniformiteit, zorgvuldigheid, onpartijdigheid, objectiviteit en bescherming tegen willekeur, is op zich voor burgers een belangrijke bron van politiek vertrouwen. De representatieve democratie en de overheidsbureaucratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de woorden van de Engelse socioloog Du Gay: 'Representative democracy still needs the bureaucratic ethos'.

Samenvatting

De Nationale ombudsman ziet het als zijn kerntaak bij te dragen aan vergroting dan wel herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid. De recente toename van het aantal klachten – in 2006 ontving de Nationale ombudsman een kwart méér klachten dan in 2005 – duidt volgens de Nationale ombudsman op een groeiende vertrouwenscrisis tussen burger en overheid.

Er bestaan in de sociale wetenschappen vele, soms complementaire, soms ook tegenstrijdige theorieën, die verklaringen aandragen voor het niveau en de ontwikkeling van politiek vertrouwen bij burgers.

De Nationale ombudsman hanteert een eigen, specifieke, vertrouwenstheorie.

In essentie luidt deze als volgt: 'hoe minder klachten van burgers over de overheid, hoe groter het vertrouwen van burgers in de overheid'.

Deze theorie klinkt op het eerste gezicht heel plausibel. Bij nader inzien echter dient daarbij te worden opgemerkt dat een afname van het aantal klachten over bestuursorganen niet *per se* hoeft te wijzen op een toename van het vertrouwen in deze organen: zij kan ook duiden op groeiend cynisme ('of ik nu een klacht indien of niet, het maakt allemaal niet uit').

En ook al zou een afname van het aantal klachten over een bepaald bestuursorgaan wél wijzen op een groter vertrouwen in dat bestuursorgaan, dan is het nog maar de vraag of dat ook leidt tot (of duidt op) een groter vertrouwen in de overheid *in het algemeen*.

Verschillende empirische onderzoeken hebben uitgewezen dat tevredenheid van burgers over concrete overheidsdiensten vaak samen gaat met een negatieve opvatting van diezelfde burgers over de overheid *in het algemeen*. Dat vertrouwen wordt in belangrijke mate bepaald door stereotype en negatieve beelden over 'de overheid'.

Die bevinding laat overigens onverlet dat het streven naar verbetering van de werking van overheidsdiensten op zichzelf een loffelijk en noodzakelijk streven is. De Nationale ombudsman en zijn lokale en regionale evenknieën spelen daarbij een belangrijke rol als verdediger van de individuele, klagende burger, en als *change agent* voor de overheid.

Uit hoofde van zijn functie legt de Nationale ombudsman terecht de nadruk op de rechten van de burger in zijn relatie met de overheid: de burger mag van 'zijn' overheid een behoorlijke behandeling eisen. Echter, opbouw van

legitimiteit en vertrouwen stelt niet alleen eisen aan de overheid, maar óók aan de burger. Van de burger mag verwacht worden dat hij de overheid tegemoet treedt zoals ook hij door de overheid behandeld wil worden, en dat hij oog heeft voor het publieke belang.

‘Regel is regel’ is onlosmakelijk verbonden met ons rechtsstaatprincipe en vormt de kern van de overheidsbureaucratie: onpartijdigheid, objectiviteit en bescherming tegen willekeur. Een representatieve democratie kan niet zonder de bureaucratische ethos.

Al met al zien wij politiek vertrouwen als resultante van een *balansoefening van het openbaar bestuur* waarbij continu gezocht wordt naar een optimaal evenwicht tussen de veelal concurrerende waarden van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratie en recht. In die balansoefening, of anders gesteld: in het politiek-bestuurlijke systeem van *checks & balances*, speelt de Nationale ombudsman een belangrijke en specifieke rol.

Tweezijdige behoorlijkheid

G. van den Brink en G. van Os

De heer prof. dr. G. van den Brink is hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde bij de Tilburgse School van Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg en lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde aan de Politie Academie. De heer drs. G. van Os is promovendus bij de vakgroep Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Stellingen

1. Respect voor het bevoegd gezag is een onmisbaar onderdeel van behoorlijk burgerschap.
2. Voor de politie is het voorkomen of verminderen van escalatie een professionele opgave.

Samenvatting

Uit onderzoek blijkt dat het gedrag van politie en burgers de afgelopen 25 jaar steeds verder uit elkaar groeiden. Interactie leidt er steeds vaker toe dat de vlam in de pan slaat en men tot verbale of fysieke agressie overgaat. Er is een situatie ontstaan waarin de partijen elkaar niet begrijpen en andere normen aan elkaar stellen. Beide partijen hebben een andere visie op wat behoorlijk gedrag zou moeten zijn. De burger wacht van de politie een coöperatieve opstelling. Hij tolereert niet dat agenten direct tot actie overgaan zoals een bekeuring of een aanhouding. Dat roept in toenemende mate irritatie op waarbij de assertieve burger tot verbale en fysieke agressie overgaat. De politie van haar kant verwacht dat burgers respect voor het gezag hebben en zich houden aan de wettelijk gestelde normen. Zij probeert respect af te dwingen door daadkrachtig op te treden. Daarbij neemt de politie al snel een autoritaire of dominante houding aan. Ze gebruikt eerder verbaal en fysiek geweld tegen de burger die zich niet voegt. Het averechtse gevolg daarvan is echter vaak dat de burger alleen maar bozer wordt.

Andere kijk op de overheid

P. Schnabel

De heer prof. dr. P. Schnabel is algemeen directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stellingen

1. De burger verwacht veel van de overheid en wordt daarin onvermijdelijk teleurgesteld.
2. Waar rechten zijn, zijn klachten. Waar plichten zijn, zijn klagers.

Samenvatting

Er is nooit onderzoek gedaan naar het beeld dat de burger van 'de overheid' heeft. Er is wel veel bekend over wat de burger van de overheid vindt en verwacht van degenen die hij verantwoordelijk houdt voor de kwaliteit van wat de overheid doet: de politie en de ambtenaren. De burger heeft ook opvattingen over de taken die de overheid moet uitvoeren of waar de overheid als eindverantwoordelijke wordt beschouwd in de uitvoering. Voor de burger is het niet interessant dat zorg en onderwijs geleverd worden door particuliere organisaties. Goede zorg en goed onderwijs, voldoende zorg en voldoende onderwijs, het hoort allemaal tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Verbazing en soms verbijstering bevangt de burger als hij merkt dat de overheid juist geen verantwoordelijkheid heeft in situaties waar dat het meest noodzakelijk lijkt: het tegengaan van geneeskundige activiteiten door leken of het bestrijden van vreemde religieuze praktijken. Van de overheid wordt meer verwacht dan de overheid kan en wil bieden; tegelijkertijd wordt ook weer terughoudendheid van de overheid verwacht als het gaat om belangen die de burger zelf en ten eigen voordele wil waarnemen.

De waardering voor de overheid is in de tijd gezien zeker niet constant. Er is een zekere samenhang met de waardering voor het zittende kabinet, maar perfect is die samenhang zeker niet. Differentiatie van het overheidshandelen

naar verschillende lagen (rijk, provincie, gemeente) en terreinen (publieke dienstverlening, veiligheid, sociale voorzieningen) levert ook verschillen in waardering op.

Hoewel in vergelijking met het verleden de overheid in zijn dienstverlening zeker meer burgervriendelijk is geworden, zijn de eisen die de burger aan de overheid stelt zo mogelijk nog hoger komen te liggen. Klagen over de overheid en de bureaucratie is van alle tijden, klachten indienen over het handelen van overheidsdienaren is een relatief modern verschijnsel.

In deze bijdrage wordt op basis van vooral surveyonderzoek uit de laatste dertig jaar een beeld geschetst van de opvattingen van de burger over de taken en de taakuitvoering van de overheid. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de snelle omslag in de publieke opinie in de aanloop naar de verkiezingen van 2002.

Procedurele rechtvaardigheid: beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur

K. van den Bos

De heer prof. dr. K. van den Bos is hoogleraar Sociale en Organisationspsychologie aan de Universiteit Utrecht.

Stellingen

1. Juristen en andere beleidsmakers in het openbaar bestuur dienen meer aandacht te besteden aan de psychologie van wat burgers rechtvaardig vinden als zij beter willen kunnen doorgronden en voorspellen hoe en waarom burgers reageren in interacties met overheidsinstanties.
2. Psychologen en andere sociale wetenschappers moeten een alternatief normatief kader bieden, willen zij juridische en economische kaders die thans richtinggevend zijn in het openbaar bestuur kunnen vervangen.

Samenvatting

De rechtvaardigheid van de manier waarop overheidsinstanties met burgers omgaan kan bij burgers tot veel onvrede en protest- en klachtgedrag leiden. Deze bijdrage behandelt de vraag wat burgers rechtvaardig en onrechtvaardig vinden in hun interacties met overheidsinstanties en wanneer percepties van onrechtvaardigheid leiden tot klagen en klachten indienen over de overheid. Opgemerkt wordt onder meer dat burgers vaak onvoldoende informatie tot hun beschikking hebben om een afgewogen oordeel te vellen over de uitkomst die zij ontvangen hebben. Waar een jurist bijvoorbeeld veelal in jurisprudentie zal achterhalen welke beslissing in vergelijkbare gevallen is genomen, zal de burger gewoonlijk de kennis ontberen welke uitkomst vergelijkbare burgers in vergelijkbare zaken toebedeeld hebben gekregen. De burger vormt zich dus vaak een oordeel over distributieve rechtvaardigheid onder condities van informatie-onzekerheid waarin men minder informatie heeft dan men idealiter zou moeten hebben om een goed, afgewogen oordeel te vormen. Omdat burgers zich echter wel een oordeel willen vormen over hun uitkomst nemen zij gewoonlijk hun toevlucht tot informatie waarover zij wel beschikken. Heel vaak

betreft dit informatie over de procedures die zijn gevolgd en hoe zij zijn behandeld tijdens het toepassen van die procedures. Een en ander heeft tot gevolg dat procedurele rechtvaardigheid dus vaak mensen hun distributieve rechtvaardigheidsoordeel kleuren. Onzekerheid is ook een belangrijke oorzaak van klacht- en protestgedrag onder burgers: burgers die zich onzeker voelen over hun rol in de maatschappij en over andere persoonlijke zaken zullen heftiger reageren op negatieve of onrechtvaardige gebeurtenissen en aldus eerder klachten indienen over deze gebeurtenissen. De bijdrage wordt afgesloten met enkele slotbeschouwingen over de relatie tussen de psychologische wetenschap en de juridische praktijk.

Van een besluit van de overheid naar een klacht van de burger: wat vindt een burger rechtvaardig?

N.C. de Boer

De heer N.C. de Boer MSc schreef deze bijdrage in het kader van zijn scriptie bij de afdeling Sociale en Organisationspsychologie, Universiteit Utrecht.

Stellingen

1. Beleidsmakers bij de overheid moeten niet alleen gericht zijn om tot de juiste besluiten te komen. Het is belangrijker om meer rekening te houden met de behandeling van burgers gedurende de besluitvorming.
2. Burgers kunnen negatieve besluiten van de overheid accepteren. Maar zij accepteren dit alleen wanneer zij op een correcte manier zijn behandeld gedurende de besluitvorming.

Samenvatting

Het werk van de Nationale ombudsman richt zich op de relatie tussen overheid en burger. Het is interessant om te achterhalen hoe burgers de band met de overheid beleven en wat motieven zijn om uiteindelijk te gaan klagen. Het blijkt dat burgers vertrouwen willen in de overheidsinstantie. Dit vertrouwen putten zij uit de mate van rechtvaardigheid waarmee instanties besluiten nemen. Zij beoordelen de eerlijkheid van de besluitvorming. Deze beoordeling kan ten grondslag liggen aan klachtgedrag.

Burgers kunnen een rechtvaardigheidsoordeel vormen op basis van drie aspecten van de besluitvorming. Zij kunnen de rechtvaardigheid baseren op het besluit dat is genomen: de *distributieve rechtvaardigheid*. Zij kunnen de rechtvaardigheid baseren op de procedures die de instantie hanteert: de *procedurele rechtvaardigheid*. En zij kunnen de rechtvaardigheid baseren op de communicatie die plaatsvindt: de *interactionele rechtvaardigheid*. Het blijkt dat de procedure en interactie belangrijker zijn in het beoordelen van de rechtvaardigheid dan de distributie. Burgers vinden eerlijk handelen en goed communiceren belangrijker dan het uiteindelijke besluit. In dit onderzoek wordt daarom gemeten of procedurele en interactionele onrechtvaardigheid belang-

rijker zijn als motief om te klagen dan distributieve rechtvaardigheid. Is een oneerlijke behandeling eerder een reden om te klagen dan een oneerlijk besluit?

Verder kunnen verschillende factoren invloed hebben op de rechtvaardigheidsbeleving. Het wel of niet hebben ontvangen van een besluit, het vertrouwen in de overheidsinstantie, de mate van informatie die beschikbaar is over een instantie en rechtvaardigheidgevoeligheid kunnen invloed hebben op de rechtvaardigheidsbeleving. Daarnaast kunnen verschillende factoren invloed hebben op het proces waarbij burgers gaan klagen na beleefde onrechtvaardigheid. Onzekerheid over persoonlijke zaken en de constante manier van reageren op emotionele situaties kunnen ervoor zorgen dat mensen sneller klagen na onrechtvaardigheid. Alle deze factoren zijn gemeten, om de invloed van de factoren op de rechtvaardigheidsbeleving te onderzoeken.

De rechtvaardigheidsbeleving van vierhonderdttwaalf verzoekers van de Nationale ombudsman is in kaart gebracht. Procedurele en interactionele rechtvaardigheid werd slechter beoordeeld dan distributieve rechtvaardigheid: klagers hechten dus meer belang aan de manier van behandeling gedurende de besluitvorming dan aan het uiteindelijke besluit. Verder bleek dat vertrouwen sterk samenhangt met procedurele en interactionele rechtvaardigheid. Burgers met weinig vertrouwen in een overheidsinstantie vertonen sneller klachtgedrag. Ook bleek dat mensen die constant intenser reageren op emotionele situaties sneller klachtgedrag vertonen na een onrechtvaardige behandeling. Tot slot bleken klagers bij de Nationale ombudsman over het algemeen niet te verschillen van de gemiddelde Nederlander.

Met dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de overheid bewust moet zijn van de rechtvaardigheidsbeleving van burgers. Terwijl veel vakexperts (zoals juristen en economen) bij de overheid proberen te zorgen dat burgers het juiste besluit krijgen, moeten zij bewust zijn van het belang van een correcte behandeling. Uiteraard willen burgers een eerlijk besluit ontvangen. Maar vaak vinden zij de behandeling gedurende de besluitvorming belangrijker. Een negatief besluit is vervelend en daarmee zullen burgers meer ontevreden zijn. Maar een onrechtvaardige behandeling kan mensen pas echt aanzetten tot klagen.

Wie klaagt bij de nationale ombudsman?

Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers

M.L.M. Hertogh

De heer prof. dr. M.L.M. Hertogh is hoogleraar Rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Stellingen

1. Bij de Nationale ombudsman is sprake van een 'normatief Matthëus-effect'. Burgers met veel vertrouwen in het recht worden door de Nationale ombudsman beter bereikt dan burgers met weinig vertrouwen in het recht.
2. De Nationale ombudsman kan zijn legitimiteit en effectiviteit aanzienlijk vergroten, als hij erin slaagt zijn optreden in de toekomst beter af te stemmen op zowel het sociaal-economische als het normatieve profiel van verzoekers.

Samenvatting

Wie melden zich aan de poort van de Nationale ombudsman? En wat weten we over hun achtergronden? Een belangrijke aanwijzing hiervoor is het *sociaal-economische profiel* van verzoekers. Eerder onderzoek wijst uit dat de verzoekers bij de Nationale ombudsman geen representatieve afspiegeling zijn van de Nederlandse bevolking. Men spreekt in dit verband van een zogenaamd *Matthëus-effect*. hogere sociaal-economische groepen worden door de Nationale ombudsman beter bereikt dan vertegenwoordigers van lagere sociaal-economische groepen.

De Nationale ombudsman ziet het als een centraal onderdeel van zijn missie om te werken aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid. Tegen deze achtergrond betekent representativiteit niet alleen dat hij mensen uit alle sociaal-economische lagen van de bevolking weet te bereiken, maar ook dat normatieve ideeën en verwachtingen van verzoekers van belang zijn. Hoe denken burgers bijvoorbeeld over wetgeving; hebben ze veel of weinig

vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem; en hoe zien zij hierin de rol van de Nationale ombudsman? Anders dan over het sociaal-economische profiel van verzoekers, is er over dit *normatieve profiel* nog maar weinig bekend. Het doel van deze bijdrage is daarom om dit profiel van verzoekers voor het eerst in kaart te brengen.

Uit de literatuur op het terrein van vervreemding zijn vier juridische burgerschapsstijlen afgeleid. Elke stijl vertegenwoordigt een ander normatief profiel. Dit zijn achtereenvolgens: 'juridisch actieven' (zij kennen het recht; en zij herkennen zich in het recht); 'gezagsgetrouwen' (zij kennen het recht nauwelijks, maar herkennen zich doorgaans wel in het recht); 'cynici' (zij kennen het recht wel, maar herkennen zich niet in het recht) en 'buitenstaanders' (zij kennen noch herkennen zich in het recht). Deze typologie is toegepast op de verzoekers bij de Nationale ombudsman. Hiervoor is gebruik gemaakt van twee methoden: een (kwantitatieve) inhoudsanalyse van ruim 500 verzoekschriften uit 2005 en een enquête onder de schrijvers van die verzoekschriften.

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de meeste verzoekers kunnen worden gekarakteriseerd als 'gezagsgetrouwen' (40%), gevolgd door 'juridisch actieven' (23%), 'cynici' (19%) en buitenstaanders (18%). Bovendien blijkt dat bij verzoekschriften over de Immigratie- en Naturalisatiedienst relatief veel 'juridisch actieven' klagen (dit zijn voornamelijk rechtshulpverleners) en dat bij de politie het aantal 'cynici' relatief groot is. Uit de enquête blijkt verder dat de meeste verzoekers goed tot zeer goed op de hoogte zijn van het recht. Daarnaast is de steun voor een aantal positieve stellingen over het recht groot en de steun voor kritische stellingen klein. Tenslotte is bij de meeste verzoekers sprake van een hoge mate van juridische en politieke participatie.

Dit onderzoek laat zien dat er onder de verzoekers bij de Nationale ombudsman, naast een scheve sociaal-economische verdeling, ook sprake is van een *normatief Matthëus-effect*. Verzoekers met relatief veel vertrouwen in het recht worden door de Nationale ombudsman beter bereikt dan verzoekers met weinig vertrouwen in het recht. Vergeleken met het landelijk beeld, is het aantal 'gezagsgetrouwen' oververtegenwoordigd en het aantal 'buitenstaanders' ondervertegenwoordigd.



Deel 3: Ombudsprofessie

Het instituut van de Nationale ombudsman bestaat inmiddels 25 jaar. In deze periode is het werk gegroeid naar een ware ombudsprofessie, met zijn eigen behoorlijkheidsvereisten en unieke werkwijze en bevoegdheden. Wat is de afgelopen jaren bereikt, wat zijn de sterke en zwakke kanten van het instituut? En waar liggen kansen voor de toekomst, in nationaal en internationaal verband?

De opmars van de interventie

M.C. Euwema, S.W.P. Aaij, D. Landzaat en J.W.E. Langen

De heer prof. dr. M.C. Euwema is hoogleraar Organisationspsychologie aan de Katholieke Universiteit Leuven. De heren S.W.P. Aaij MSc en J.W.E. Langen MSc zijn als organisatiopsycholoog afgestudeerd aan de Universiteit Utrecht, de heer D. Landzaat BSc is Masterstudent Organisationspsychologie aan de Universiteit Utrecht.

Stellingen

1. Interventies, als informele wijze van probleem oplossing, zijn de meest efficiënte en effectieve vorm van klachtbehandeling en dienen daarom standaard ingezet te worden door klachtbehandelaars.
2. Ingeval van grote hoeveelheden klachten over een overheidsinstantie, dragen interventies door de Nationale ombudsman het risico van rechtsongelijkheid, doordat de klagers een voorrangbehandeling krijgen ten koste van niet-klagende burgers.

Samenvatting

Het is van groot belang voor de functie van de Nationale ombudsman dat klagende burgers (verzoekers), maar ook de overheidsinstanties over wie geklaagd wordt, tevreden zijn met de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman. Deze tevredenheid, factoren die hierop van invloed zijn en effecten ervan zijn onderzocht middels interviews en een schriftelijke enquête. Deze enquête is verstuurd naar 1000 verzoekers die bij de Nationale ombudsman in 2006 een klacht hebben ingediend, welke in datzelfde jaar is afgehandeld (respons: 561 verzoekers). Verzoekers zijn in het algemeen zeer tevreden over de klachtbehandeling. Ook ervaart men deze als rechtvaardig en wordt de kwaliteit van de dienstverlening hoog gewaardeerd. Deze tevredenheid resulteert in een positief imago van de Nationale ombudsman en draagt ook bij aan herstel van vertrouwen in de overheid. Het overgrote deel van de klachten wordt tegenwoordig middels een interventie afgehandeld, waarbij de Nationale ombudsman aanstuurt op een praktische oplossing van het probleem en geen formele rapportage uitbrengt met daarin een oordeel over het handelen van de

overheidsinstantie. De keuze voor deze vorm van werken lijkt verstandig; de tevredenheid met interventies is beduidend groter dan met rapportages. Dit geldt zowel voor verzoekers als voor overheidsinstanties. De tevredenheid over interventies bij klachten over de belastingdienst is het grootste. Dit is begrijpelijk, omdat de interventie er hier toe leidt dat de verzoeker alsnog en doorgaans snel de betaling krijgt waar men recht op heeft. Deze gang van zaken roept wel de vraag op, of deze interventies niet bijdragen aan rechtsongelijkheid. Immers, burgers die niet bij de Nationale ombudsman klagen moeten langer wachten op hun betalingen. Niettemin lijkt de interventie als vorm van klachtbehandeling een werkwijze die de toekomst heeft en navolging verdient door andere klachtinstanties.

De lange weg van de Nationale ombudsman

M. Oosting

De heer mr. dr. M. Oosting is lid van de Raad van State; hij was Nationale ombudsman in de periode 1987 - 1999.

Stellingen

1. Gezag van de Nationale ombudsman, als ambt én als ambtsdrager, is één van de voorwaarden voor de effectiviteit van de Nationale ombudsman als beschermer van de burger tegen niet behoorlijk handelen door de overheid.
2. Effectiviteit van de Nationale ombudsman in het bieden van bescherming van de burger tegen de overheid én in het bijdragen aan de kwaliteit van de overheid is een noodzakelijke voorwaarde voor gezag van de Nationale ombudsman in zijn relatie met zowel de burger als de overheid.

Samenvatting

Deze bijdrage ziet terug op 25 jaar Nationale ombudsman, en bevat met name een reflectie op de twaalf jaar waarin ik dit ambt bekleedde (1 oktober 1987 – 1 oktober 1999).

Na de start in 1982 moest het nieuwe instituut zich een plaats en een gezicht zien te verwerven. De beginjaren waren om verschillende redenen niet eenvoudig. Bij mijn aantreden als nieuwe ambtsdrager in 1987 was de pioniersfase dan ook niet voltooid. Als afsluiting van die fase kan de opname van het ambt van Nationale ombudsman in de Grondwet, in 1999, worden beschouwd. In de tussentijd is gestaag gewerkt aan de professionaliteit. Zo is de wijze van behandeling van klachten - in een toenemend aantal zaken door de interventie-methode - en van het onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen en hun medewerkers verder ontwikkeld. De behoorlijkheidnorm – het wettelijk kader voor de beoordeling van de overheid door de Nationale ombudsman – werd uitgewerkt en geobjectiveerd. Al snel ontstond de praktijk van nagenoeg volledige *compliance* met de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De jaarverslagen kregen analyses van het onderzochte overheidsoptreden. Veel

aandacht ging ook naar de communicatie, zowel naar de burgers als naar de overheid. Allengs werd, met als vertrekpunt de rijksoverheid en de politie, de bevoegdheid van de Nationale ombudsman uitgebreid, naar de zelfstandige bestuursorganen, de waterschappen, de provincies en een toenemend aantal gemeenten. Vanaf 1 oktober 1999 leidden de beide opeenvolgende ambtsdragers het instituut verder op zijn weg naar en in volwassenheid. Met de groei van het instituut van de Nationale ombudsman kwam ook het - interne en externe - klachtrecht tot volle ontwikkeling, en tot vastlegging in de Algemene wet bestuursrecht. Interne klachtbehandeling, door de overheid zelf, is nu het voorportaal voor de toegang tot de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is één van de onafhankelijke beschermers van de burger tegen de overheid. Wil hij deze rol goed vervullen, dan vraagt de effectiviteit van zijn werk bijzondere aandacht. Daarvoor is ondermeer van belang dat de wetgever de Nationale ombudsman een positie heeft gegeven als Hoog College van Staat, en het ambt heeft toegerust met vergaande onderzoekbevoegdheden. De uitspraken van de ombudsman zijn, anders dan die van de rechter, niet rechtens bindend. Dit markante formele verschil behoeft echter niet af te doen aan de effectiviteit van de ombudsman: wat een zwakte lijkt, is een kenmerk dat wezenlijk bijdraagt aan de kracht van het ombudsman-instituut. Cruciaal in dit verband is het begrip gezag. Deze bijdrage werkt met name die stelling nader uit. Het verband tussen gezag en effectiviteit is overigens circulair.

Gezag is een relationeel begrip. Voor de relatie van de Nationale ombudsman met de burger is ondermeer van belang dat de Nationale ombudsman in de samenleving voldoende zichtbaar is, en dat de burger bereid is vertrouwen te stellen in de ombudsman, door diens manier van werken en de resultaten die hij boekt.

Wil de Nationale ombudsman effectief zijn in zijn beschermende rol, dan zal hij, vanuit zijn onafhankelijke positie en zijn rol van kritisch beoordelaar, gehoor moeten vinden in zijn relatie met de overheid. Het meewerken door de overheid aan interventies van de Nationale ombudsman en het opvolgen van diens aanbevelingen stellen een reeks van eisen aan de Nationale ombudsman, zoals kennis van zaken, zorgvuldig onderzoek en goed onderbouwde, evenwichtige en daarmee overtuigende oordelen. Ook de communicatie luistert nauw. Een

goede relatie met de Tweede Kamer, die de Nationale ombudsman benoemt, behoort eveneens tot de essentiële voorwaarden.

De Nationale ombudsman is een eenhoofdig ambt. Daarmee kan de persoon van de bekleder van het ambt, door een wijze van ambtsvervulling die vertrouwen wekt bij burger én overheid, bijdragen aan het gezag van dit ambt, en aan de effectiviteit van zijn werk.

Ombudsprudentie in ontwikkeling

Ph.M. Langbroek en P.P. Rijpkema

De heer dr. Ph.M. Langbroek is als senior docent en onderzoeker verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht en chair van de EGPA studygroup on Law and Public Administration. De heer dr. P.P. Rijpkema is als universitair hoofddocent verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht.

Stellingen

1. De meerwaarde van behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman naast rechtmatigheidstoetsing door de rechter, ligt niet primair in de geboden aanvullende rechtsbescherming, maar in het complementaire beoordelingsperspectief van de eigen behoorlijkheidsvereisten.
2. Bij de keuze van het behoorlijkheidsvereiste waaraan het overheids-handelen wordt getoetst, dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de essentie van de door de burger aangevoerde klacht. Om die reden zal toetsing aan materiële vereisten vaak de voorkeur hebben boven toetsing aan formele vereisten.

Samenvatting

In het kader van de invoering van de Wet extern klachtrecht, heeft de Nationale ombudsman in 2004 een intensieve evaluatie ondernomen van de wijze waarop klachtbehandeling met rapporten werd afgedaan. Het departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht werd in dit kader gevraagd een inventarisatie te maken van de normen die bij de beoordeling van klachten werden gehanteerd. De evaluatie heeft onder meer geresulteerd in een veranderde opzet en uitwerking van de rapporten. Eind 2006 heeft de Nationale ombudsman ons verzocht om te beoordelen in hoeverre deze veranderingen tot het beoogde resultaat hebben geleid. Daarbij hebben we vooral gekeken welke problemen zich voordoen bij de keuze van het behoorlijkheidsvereiste waaraan het overheidshandelen wordt getoetst. In deze bijdrage doen we verslag van onze bevindingen.

Wij constateren dat sinds de invoering van de behoorlijkheidswijzer in 2004 grote vooruitgang is geboekt. Waar tot 2004 de rapporten van de Nationale ombudsman in extreme mate casuïstisch van aard waren en er zelden tot nooit werd aangegeven welke norm om welke reden al dan niet was geschonden, wordt er sindsdien vrijwel altijd per klachtelement verwezen naar het behoorlijkheidsvereiste waaraan het handelen is getoetst en wordt aangegeven waarom in casu al dan niet aan het vereiste is voldaan.

Op basis van een analyse van 200 rapporten hebben wij ook kunnen constateren dat de normkeuze nog niet altijd optimaal verloopt. Wij trachten een aanzet te geven tot verdere verbetering door de belangrijkste factoren te inventariseren die de normkeuze beïnvloeden: het onderwerp van de klacht, de intake, de samenhang tussen beslissingsprocessen en feitelijk handelen en de opportuniteit van de normkeuze.

Naar ons idee dient de essentie van de klacht het uitgangspunt te zijn voor de normkeuze. Aangezien klachten naar hun aard meestal een materieel gevolg van het overheidshandelen centraal stellen, denken wij dat klachten in beginsel zoveel mogelijk aan de corresponderende materiële behoorlijkheidsvereisten moeten worden getoetst, tenzij de risico's van onzorgvuldig dan wel formeel incorrect overheidshandelen niet tot een inbreuk op een materiële norm hebben geleid. Wel kan het zinvol zijn de schending van het zorgvuldigheidsvereiste te specificeren dat ten grondslag heeft gelegen aan de schending van de materiële norm.

Dit uitgangspunt leidt er toe dat voor processueel beleid ten aanzien van klachten, vergelijkbaar met dat van de bestuurstrechters ten aanzien van het voorwerp van geschil met verwijzing naar artikel 8:69 uit de Algemene wet bestuursrecht voor ombudsmannen geen ruimte is.

Wat betreft de samenhangen tussen zorgvuldigheidsnormen, formele en materiële behoorlijkheidsnormen laten wij aan de hand van voorbeelden zien dat daarbij meestal de goede keuze wordt gemaakt, maar er soms toch ook vraagtekens bij de gemaakte keuzen kunnen worden gezet.

Tot slot gaan we in op een recent door de Nationale ombudsman geïntroduceerd nieuw behoorlijkheidsvereiste, het vereiste van bijzondere zorg. Wij geven aan waarom het naar onze mening beter zou zijn om dit nieuwe vereiste als een contextnorm onder het dienstbaarheidsvereiste te kwalificeren en het als zelfstandig vereiste van behoorlijkheid te schrappen.

Klachtenprofielen, trefkansen en intermediairs: de Nationale ombudsman tussen 1985 en 2006

J.J. van Dijk, F.L. Leeuw en R. Choenni

De heer ir. J.J. van Dijk is junior onderzoeker bij de afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. De heer prof. dr. F.L. Leeuw is directeur van het WODC en tevens hoogleraar Recht, Openbaar Bestuur en Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Maastricht. De heer dr. ir. R. Choenni is hoofd van de afdeling SIBa van het WODC.

Stellingen

1. De verschuiving in het beleid van de Nationale ombudsman waarbij – in plaats van alleen of vooral rapporten op te stellen – (veel) meer met interventies wordt gewerkt, die tot doel hebben het probleem-in-kwestie op te lossen, is positief te waarderen, maar draagt tegelijkertijd het gevaar in zich dat het lerend vermogen van beklagde overheidsinstanties wordt beperkt.

Toelichting: de groter wordende nadruk op interventies toont een meer activistische Nationale ombudsman. Wanneer een interventie echter een klacht oplost, zonder deze klacht in verband te brengen met *andere soortgelijke klachten dan wel met onderliggende causaliteiten*, dan blijft de oplossing incidenteel en is het leereffect voor de beklagde beperkt.

2. Het aandeel van intermediairs dat een rol speelt bij ingediende klachten wordt in stand gehouden door de onwetendheid van klagers over het klaagproces bij de Nationale ombudsman in het algemeen, en de rol van intermediairs hierin in het bijzonder.

Toelichting: alhoewel het aantal intermediairs dat tussen burger-klager en Nationale ombudsman opereert door de jaren niet wezenlijk is toegenomen, blijft deze groep een wat vreemde eend in de bijt. Immers, ten eerste zou de Nationale ombudsman zo gemakkelijk/ laagdrempelig bereikbaar moeten zijn dat het door niemand nodig moet worden gevonden een intermediair in te schakelen, die bovendien 'geld' kost (althans sommige). En ten tweede: niet elk type intermediair is voor een klager even

succesvol. De kans dat een door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen klacht leidt tot een interventie of tot een gegrondverklaring, is voor de helft van de typen intermediairs niet groter dan wanneer zonder intermediair gewerkt zou zijn.

Samenvatting

Naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van de Nationale ombudsman was er behoefte bij dit Hoog College van Staat aan een onderzoek van de trends met betrekking tot klachten en klachtafhandeling over die periode. De Nationale ombudsman beschikt over een klachtendatabase met informatie over klagers en klachten. Deze klachtendatabase is een elektronische bron waarin gestructureerde data is opgeslagen over dossiers – zoals de aard van de klacht, de datum van ontvangst en afhandeling van een klacht, het oordeel van de Nationale ombudsman met betrekking tot de klacht, en aanverwante zaken – zoals de intermediairs. In ons onderzoek hebben we deze klachtendatabase geanalyseerd. Om trendverschuivingen m.b.t. de klachten te kunnen waarnemen, is de database gepartitioneerd in periodes van 1 jaar en 5 jaar. Deze periodes worden gebruikt bij het beantwoorden van de volgende (beschrijvende) trendvragen:

- Hoe heeft het aantal klachten zich in de loop der jaren ontwikkeld, uitgesplitst naar de wijze van afhandeling door de Nationale ombudsman (rapport of interventie)?
- Hoe vaak worden klachten door de Nationale ombudsman gegrond verklaard of door middel van een interventie opgelost?
- Hoe zijn de klagers geografisch verdeeld over Nederland?
- Over welke overheidsinstanties wordt het meest geklaagd? En wat zijn dat voor soort organisaties? Zijn daarin verschuivingen waarneembaar?
- Maken klagers vaak gebruik van intermediairs, en hoe trefzeker zijn de verschillende typen intermediairs? Anders gezegd: welk (type) intermediair(s) draagt het meest bij aan het (deels) gegrond verklaren van een klacht door de Nationale ombudsman?

Naast beschrijvende trendvragen hebben we, met behulp van datamining technieken, ook in de database gezocht naar *profielen* binnen groepen van bepaalde klachten. We hebben de volgende groepen onderscheiden: klachten

waarbij de Nationale ombudsman succesvol geïntervenieerd heeft, klachten waarover de Nationale ombudsman een rapport heeft geschreven, klachten van klagers uit de verschillende provincies en klachten van veelklagers. Tot slot is het klachtenbeeld van verschillende overheidsinstanties en de rol van intermediairs om een klachtafhandeling succesvol te laten zijn, nader geanalyseerd.

We zien dat het aantal klachten, dat binnenkomt bij de Nationale ombudsman, jaarlijks gestaag is toegenomen. In de loop der tijd zien we een verschuiving in de manier waarop klachten door de Nationale ombudsman afgehandeld worden; van geschreven rapporten naar interventies of herkansingen, waarmee een snelle – en vaak succesvolle – afhandeling mogelijk is. Voorts zijn er een aantal profielen binnen groepen van klachten gevonden. Zo blijkt dat klachten over een lange behandelingsduur veelal door een interventie worden opgelost, en dat veelklagers voornamelijk klagen over de Belastingdienst en de politie.

Verreweg de meeste klachten betreffen uitvoeringsinstanties. Door de jaren zijn er echter grote verschillen in het aantal klachten over uitvoeringsinstanties waar te nemen. We hebben vier aspecten beschreven die hierin een rol kunnen spelen: de sterk groeiende aandacht voor ICT, de eveneens sterk groeiende aandacht voor klantgerichtheid, inhoudelijke beleidsveranderingen en maatschappelijke ontwikkelingen. De klachten over overige (intern-departementale) instanties gaan grotendeels over het ministerie van Justitie, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (huursubsidie) en de gemeenten. Ons onderzoek laat ook opvallende verschillen tussen verschillende typen intermediair zien, als het gaat om de succesvolle afhandeling van klachten.

Het bereik van de Nationale ombudsman

E.C. Drexhage

Mevrouw mr. E.C. Drexhage is werkzaam bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor zover deze bijdrage oordelen en standpunten bevat, kunnen die niet aan het Ministerie worden toegerekend.

Stellingen

1. Bij het regelen van onafhankelijk extern klachtrecht voor of door de zogenaamde 'maatschappelijke ondernemingen' kunnen de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman wel inspiratiebron zijn, maar zij zijn in de verhouding van die ondernemingen met hun 'klanten' niet zonder meer toepasbaar.
2. Hoewel de Nationale ombudsman in Nederland nooit is gepositioneerd als een politiek controle-orgaan verdient het uit een oogpunt van doorwerking van de ombudsmanoordelen aanbeveling om er bij de afbakening van zijn werkterrein rekening mee te houden dat zijn gezag in hoge mate afhankelijk is van politieke steun en politieke controle en dus van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Samenvatting

Naast de 'harde kern' van de overheid vallen in Nederland ook allerlei organisaties in de periferie daarvan onder het bereik van de Nationale ombudsman. Hoe logisch is de bestaande afbakening van het werkgebied van de ombudsman eigenlijk en wat zou het betekenen als daarin verandering zou worden gebracht. Redenen om daarbij stil te staan, zijn: (1) voor klagers is de huidige afbakening niet altijd te begrijpen; (2) de (vorige) Nationale ombudsman heeft al eens gezegd dat ook private organisaties met wettelijke taken onder het ombudsmanklachtrecht zouden moeten vallen; (3) de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft de zogenaamde 'maatschappelijke ondernemingen' (scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en dergelijke) geadviseerd een vorm van onafhankelijk klachtrecht te organiseren.

De Nationale ombudsman heeft een tweeledige taak: het bieden van aanvullende rechtsbescherming voor burgers en het voorhouden van een spiegel aan de overheid. Het ombudsmanklachtrecht is een vorm van extern klachtrecht. Van klagers wordt verwacht dat zij hun klacht eerst kenbaar maken bij de betrokken organisatie zelf (intern klachtrecht). Extern klachtrecht verschilt op tenminste drie punten fundamenteel van intern klachtrecht: (a) het vergt een expliciete grondslag; (b) het normenkader is niet vanzelfsprekend; (c) de doorwerking is niet vanzelfsprekend. Voor de Nationale ombudsman heeft de wetgever de grondslag geregeld. Daarbij is bepaald dat hij ambtelijke gedragingen toetst aan een algemene norm: behoorlijkheid. De opeenvolgende ombudsmannen hebben deze norm uitgewerkt in een lijst behoorlijkheidsvereisten. Die lijst is voornamelijk gebaseerd op de grondrechten en op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De doorwerking van de – niet bindende – ombudsmanoordelen rust ten eerste op de kwaliteit van het onderzoek en de overtuigingskracht van de ombudsmanoordelen. Daarnaast is de Nationale ombudsman afhankelijk van politieke aandacht en steun en van aandacht in de nieuwsmedia. Uit evaluatie is gebleken dat de doorwerking van ombudsmanoordelen het beste gaat in klassieke bureaucratische organisaties, omdat die een hoge graad van normering en hiërarchie kennen. De doorwerking bleek daarentegen relatief lastig in het politie-apparaat.

De afbakening van het werkgebied van de Nationale ombudsman levert in de praktijk lastige bevoegdheidskwesties op. Toch ligt er een logische gedachte aan ten grondslag: zowel het bestuur-als-organisatie (wat het ook doet, dus ook in zijn feitelijk en privaatrechtelijk handelen) als het-besturen-als-activiteit (de uitoefening van openbaar gezag; wie dat ook doet) valt er volledig onder. Dat het in de praktijk zo lastig is, komt vooral door de gecompliceerde taak- en bevoegdheidsverdelingen die we in Nederland kennen. Het vereenvoudigen van de afbakening betekent onvermijdelijk dat delen van het bestuur weer worden uitgezonderd, ofwel dat de Nationale ombudsman ook buiten de overheid bevoegd zou worden.

Uitbreiding van het werkterrein van de Nationale ombudsman naar zogenaamde 'maatschappelijke ondernemingen' zou een aangepast en wettelijk geëxpliciteerd normenkader vergen, omdat deze organisaties in het rechtsstatelijk schema juist aan de niet-overheidskant zitten. Daarnaast is de

doorwerking van ombudsmanoordelen bij deze organisaties minder vanzelfsprekend dan bij overheidsorganisaties. Ook de gevolgen voor het aanzien en het profiel van de Nationale ombudsman zouden in dat geval bekeken moeten worden. Extern klachtrecht kan ook branchegewijs door de 'maatschappelijke ondernemingen' zelf worden geregeld, zoals de SER voor ogen lijkt te staan. Voor burgers zou in dat geval al veel gewonnen zijn, mits de Nationale ombudsman en dergelijke branche-ombudsmannen samenwerken bij het behandelen van klachten.

De Nationale ombudsman in Europees perspectief

R.A. Lawson

De heer prof.dr. R.A. Lawson bekleedt de Kirchheiner-leerstoel 'Bescherming van de integriteit van het individu' bij het Europa Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

Stellingen

1. Van een nadrukkelijk zichtbare '*médiateur du droit commun*' is nóg geen sprake. Daarmee doet de ombudsman zowel zichzelf, als de verzoeker, als Europa tekort.
2. Het Europese recht adequaat toepassen vergt kennis en kunde, vertrouwde met die rechtsorde en bedrevenheid om de Europese dimensie van een vraagstuk te onderkennen. Voor een deel kan het probleem worden opgelost met slimme databanken en andere technieken, maar er zal ook meer prioriteit gegeven moeten worden aan opleidingsprogramma's.

Samenvatting

In een tijd waarin de gemoederen soms hoog oplopen als het over de Europese Unie (EU) gaat, ontkomt ook de Nationale ombudsman niet aan reflectie: wat betekent 'Europa' voor hem?

Allereerst is er het 'buitenlandbeleid' van de Nationale ombudsman: hij stelt zijn kennis ter beschikking aan 'ombuds-instituties' in Midden- en Oost-Europa. Daarnaast participeert hij van oudsher in netwerken die zijn gevormd in het kader van de Raad van Europa en de EU. Terwijl de onderlinge verschillen tussen nationale instellingen aanzienlijk zijn, tracht de Europese ombudsman een zekere uniformiteit te stimuleren. Los van de vraag in hoeverre dat gaat lukken, bieden dergelijke netwerken idealiter een forum waar men ervaringen kan uitwisselen en van elkaar kan leren. Niet alle ombuds-instituties lijken daar echter evenveel prioriteit aan te geven, zodat een belangrijk potentieel onderbenut blijft.

In de tweede plaats is daar het Europees recht. Het belang daarvan wordt onderkend door de 'ombuds-instituties' in alle EU-lidstaten, zo wees een internationale conferentie in Den Haag (2005) uit. Dat ligt ook voor de hand. De burger kan tal van rechten aan het Europese recht ontleen, maar in de praktijk zijn instanties vaak niet in staat of niet bereid dat recht na te leven. De ombudsman zou eraan kunnen bijdragen dat nationale autoriteiten het Europese recht correct toepassen, en zo een sleutelrol spelen in het proces van Europese integratie. In de praktijk gaat het echter om relatief weinig zaken. Het zou echter kunnen dat het Europese recht vaker een rol speelt in het concrete geval dan de gemiddelde nationale ombudsman onderkent. Voor een deel loopt men wellicht klachten mis: zelden zijn informatiemateriaal en publiciteitscampagnes specifiek op de positie van migranten toegesneden, hoewel juist zij aanspraken aan het Europese recht kunnen ontleen. Het Europese recht is bovendien breed, vaak technisch van aard, en verandert snel. Dat recht toe te passen, vergt kennis en kunde, vertrouwen met die rechtsorde en bedrevenheid om de Europese dimensie van een vraagstuk te onderkennen. Voor een deel kan het probleem worden opgelost met slimme databanken en andere technieken, maar er zal ook meer prioriteit gegeven moeten worden aan opleidingsprogramma's.

In de derde plaats zou het Europese recht de constitutionele positie van de nationale ombudsman kunnen versterken. De zaak *Factortame* biedt interessante aanknopingspunten voor de ombudsman die procedurele grenzen aan zijn mandaat aan de kaak wil stellen (zoals bijvoorbeeld neergelegd in artikel 9:22 sub c, Algemene wet bestuursrecht). Als een oordeel van de ombudsman kan bevorderen dat het EG-recht wordt nageleefd, zou zo'n oordeel gegeven moeten worden.

Tot slot zij nog verwezen naar Artikel 41 van het EU-Grondrechtenhandvest, dat een subjectief recht op behoorlijk bestuur introduceert. In de rechtspraak heeft dit echter nog geen rol van betekenis gespeeld.

Nawoord

H.D. Tjeenk Willink

De heer mr. H.D. Tjeenk Willink is vice-president van de Raad van State.

Stellingen

1. De Nationale ombudsman, die bedoeld was als laatste vangnet voor de burger, als tegenwicht tegen de eigen dynamiek van de overheid dreigt min of meer vanzelf onderdeel van die eigen dynamiek te worden.
2. De Tweede Kamer moet prioriteit geven aan systematische controle op de uitvoering van het beleid, haar rol als medebestuurder inperken en haar eigen beoordelingscriteria herzien. Alleen zo kan haar eigen afhankelijkheid van- (en medeplichtigheid aan) de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica verminderen.

Samenvatting

De thema's in deze bundel concentreren zich op twee vragen: hoe kan de Nationale ombudsman de burger die een klacht heeft over de overheid effectief terzijde staan en hoe kan de kwaliteit van de overheid mede op basis daarvan worden verbeterd?

De eerste vraag richt zich tot de Nationale ombudsman; de tweede tot de overheid. Het is immers de overheid zelf die de verbetering moet aanbrengen. Kan de overheid dat?

De bureaucratisch-bedrijfsmatige dominantie binnen de overheid
Door ontwikkelingen als verstatelijking, verzelfstandiging en vermarkting van publieke taken is de (centrale) overheid in zekere zin losgekomen van zijn maatschappelijke ankers en is de relatie overheid-burger een probleem geworden. Een van de wijzen waarop is getracht om dit probleem op te lossen is het openbaar bestuur als bedrijf te zien met klanten en kwantitatief meetbare producten. Tegelijkertijd bleef het uitgangspunt gelden dat het openbaar bestuur politiek (normatief) wordt aangestuurd en dat de effecten naar kwalitatieve (professionele) maatstaven worden gemeten. Gevolg is een

gemengd bureaucratisch-bedrijfsmatige logica als kern van het systeem van beheersing en ordening binnen de overheid. Het antwoord op de beide vragen die in deze bundel centraal staan wordt door die logica mede bepaald.

De Nationale ombudsman

De klachtenbehandeling door de Nationale ombudsman kent drie methoden: de interventie, het rapport en de bemiddeling. Hiervan is de interventie voor de individuele klager het meest effectief. Zij is ook sterk in opmars. Door de interventie blijkt echter de Nationale ombudsman wel de "mondige burger" op zijn wenken te bedienen maar niet "de niet slimmen, de niet assertieven, de oude Turken, degenen die niet hun mannetje staan en wel op hun mondje zijn gevallen".

Wordt de Nationale ombudsman mede daardoor niet onderdeel van het systeem van beheersing en ordening binnen de overheid, in plaats van laatste vangnet voor diegenen die buiten dat systeem vallen? Is het beeld dat de Nationale ombudsman van de overheid schetst ook hun beeld?

De burger

In de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica wordt de burger gepresenteerd als "koning" en tegelijkertijd ingeboekt als kostenpost. Van een daadwerkelijk betrekken van de burger bij de definiëring en de oplossing van maatschappelijke problemen is geen sprake. Die problemen worden voor hem en zonder hem "opgelost" door de beleidsambtenaren, de managers en de consultants. De burger die als klant wordt benaderd, stelt zich ten aanzien van die oplossingen vaak ook als zodanig op. Als hij onvoldoende wordt "bediend" nemen de klachten toe. Wordt het niet tijd voor het bevorderen van "republikeins burgerschap"?

De professionele uitvoerder

In het beleid wordt maatwerk gepropageerd. Dat blijkt moeilijk te verenigen met productieafspraken, normen en protocollen waaraan uitvoerders moeten voldoen.

De professionele uitvoerder wordt door de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica klem gezet. Ruimte voor differentiatie in de uitvoering die hij nodig acht, wordt ingeperkt of uitgesloten, waardoor de afstand tussen hem en de burger wordt vergroot. Wordt de "schuld" van de tekortkomingen die door de Nationale

ombudsman in het functioneren van de overheid worden gesignaleerd, niet systematisch op de professionele uitvoerder afgewenteld?

Bevordering van vertrouwen in de overheid door verbetering van de overheid
In discussies over de verbetering van de overheid blijven politici en politieke instituties steeds buiten schot. Daardoor wordt de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica niet doorbroken en blijven structurele verbeteringen uit. Het is tijd dat de terugtred van de politiek wordt gekeerd en wordt teruggekomen op het beeld van de overheid als bedrijf en op de benadering van de burger als klant. Alleen zo kan de dominantie van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica worden teruggedrongen. Nodig daarvoor is dat de Tweede Kamer haar rol als medebestuurder inperkt. De tijd die de Tweede Kamer aan het dagelijks meesturen besteedt, gaat ten koste van de systematische controle op de uitvoering van het beleid. Daarom komt de Tweede Kamer in elk parlementair onderzoek ook zichzelf tegen. Politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten hun eigen rol (en de beperkingen ervan) opnieuw doordenken. Zij moeten ten opzichte van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica tegenwicht zoeken, allereerst ten behoeve van zichzelf. Zonder tegenwicht worden volksvertegenwoordigers en bestuurders zelf medeplichtig aan de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica die hun eigen functies aantast. Dat tegenwicht kan bijvoorbeeld worden gevonden in het werk van de Nationale ombudsman en van onafhankelijke adviesorganen. Ook professionele uitvoerders, burgers, wetenschap en media zouden krachtiger tegenwicht moeten bieden.

