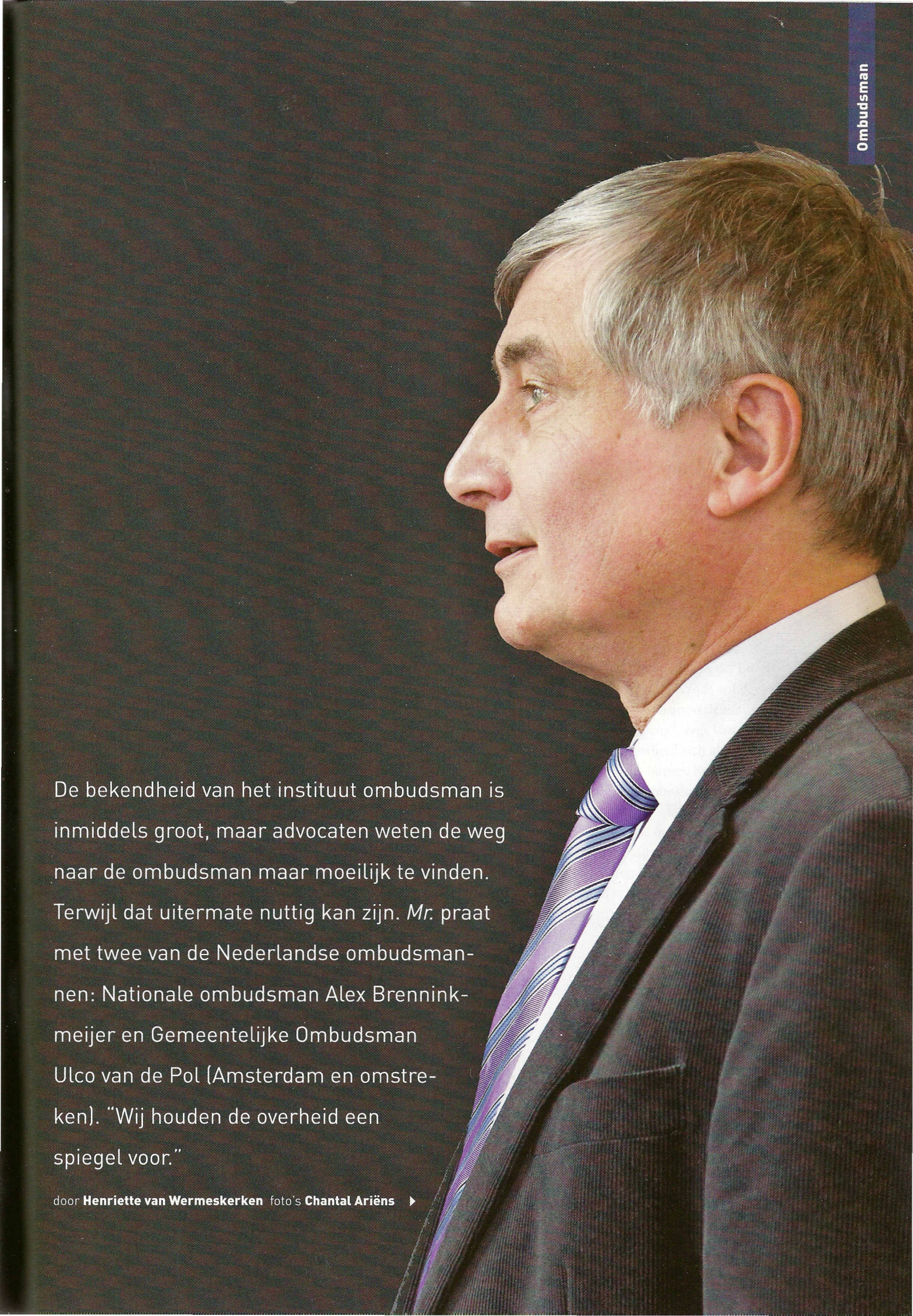
OMBUDSMANNEN IN NEDERLAND

Neutraal, *onafhankelijk*, constructief kritisch



De bekendheid van het instituut ombudsman is inmiddels groot, maar advocaten weten de weg naar de ombudsman maar moeilijk te vinden. Terwijl dat uitermate nuttig kan zijn. *Mr.* praat met twee van de Nederlandse ombudsmannen: Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer en Gemeentelijke Ombudsman Ulco van de Pol (Amsterdam en omstreken). "Wij houden de overheid een spiegel voor."

door **Henriette van Wermeskerken** foto's **Chantal Ariëns** ▸

"Wij kunnen eerste hulp bieden", zegt Ulco van de Pol, Gemeentelijke Ombudsman in Amsterdam. "In veel gevallen is het zinvol dat een burger zich tot ons wendt, alleen al omdat wij snel kunnen handelen. Als de gemeente een beslissing moet nemen en die blijft uit, dan helpt het enorm als de ombudsman contact opneemt." Alex Brenninkmeijer, Nationale ombudsman: "Wij houden ons bezig met probleemoplossing; procedures zijn er voor als het niet anders kan."
Zowel de Nationale ombudsman als de Gemeentelijke Ombudsman doet het overgrote deel van de klachten af door middel van interventies. Dat kan van alles inhouden: contact opnemen met het overheidsorgaan of de dienst waartegen de klacht is gericht, per telefoon of e-mail, met het verzoek na te gaan wat er precies is gebeurd. De ombudsman vraagt of de dienst er nog eens naar wil kijken, (alsnog) contact met de burger wil opnemen, of hij nodigt de burger en het bestuursorgaan uit voor een gesprek. Interventies trekken vastgelopen zaken weer vlot.

Paraplu

Interventie van de ombudsman kan een bezwaarschriftprocedure overbodig maken. Van de Pol: "Ook parallel aan een bezwaar- of beroepsprocedure kunnen wij in actie komen. In zo'n geval kijk ik of wij een aanvullende rol kunnen spelen. Soms zijn er connexe problemen waar we wat aan kunnen doen. Dat kan bijvoorbeeld een bejegeningskwestie zijn. Het feitencomplex kan bij de ombudsman breder aan de orde komen dan bij de rechter, de paraplu is hier veel groter."
De ombudsman komt op voor de burger die problemen met de overheid heeft, maar is neutraal en onafhankelijk. Brenninkmeijer: "Wij bekijken de werkelijkheid primair vanuit de ogen van de burger, in die zin hebben wij een bijzondere rol. Maar we zijn geen vertegenwoordiger van de burger en treden niet namens de burger op. In sommige landen ligt dat anders, dat zie je dan ook vaak aan de naam van het instituut. De ombudsman in Spanje heet *Defensor del Pueblo*, verdediger van het volk. Maar hier is neutraliteit een van de karakteristieken van het instituut ombudsman. Onze waarde ligt erin dat wij de overheid een spiegel voorhouden." Bij het vijfentwintigjarig bestaan van de Nationale ombudsman, in 2007, deed Alex Brenninkmeijer dat letterlijk door de premier, het hoofd van de belastingdienst, het hoofd van het UWV en een aantal andere hoofden van diensten waarover veel klachten binnenkomen, een spiegel aan te bieden. "Ja, dat vatte men wel goed op."

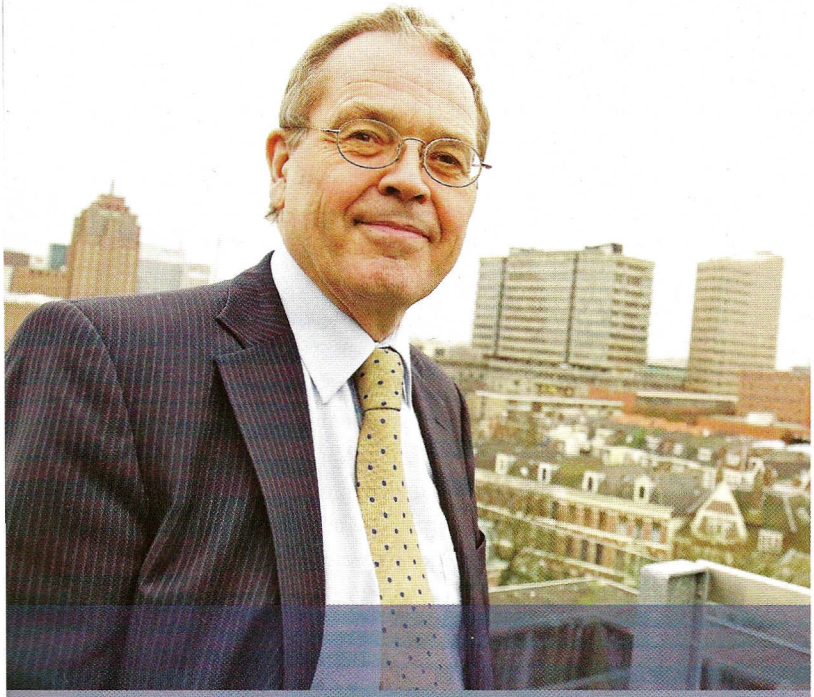
Controle van de administratie

Het instituut ombudsman is afkomstig uit Zweden. Letterlijk betekent ombudsman 'vertrouwenspersoon, gemachtigde, zaakwaarnemer'. De eerste ombudsman in Zweden werd benoemd in 1809, toen de Zweedse koning vast zat in Turkije en een zaakwaarnemer benoemde, wiens taak vooral bestond uit het controleren van de administratie.
In Nederland bestaat de Nationale ombudsman sinds 1982. Was deze eerst alleen bevoegd om klachten in behandeling te nemen over de rijksoverheid en de politie, inmiddels strekt zijn bevoegdheid zich ook uit over lagere overheden. Als er geen lokale ombudsman is, zoals in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Groningen, is de Nationale ombudsman bevoegd klachten over de gemeente te behandelen. De lokale ombudsmannen zijn meestal ook benoemd in een aantal gemeenten in de regio. Alle ombudsmannen hanteren dezelfde behoorlijkheidsnormen.
De ombudsman lost problemen tussen burgers en overheden op een praktische manier op. Van de Pol: "Alle diensten van de gemeente Amsterdam met veel publiekscontacten en alle stadsdelen hebben een eigen klachtencoördinator. We hebben er hard aan gewerkt dat diensten een goede eerstelijns klachtenbehandeling bieden. Als wij een klacht binnenkrijgen kunnen we via het netwerk van klachtencoördinatoren veel voor elkaar krijgen."
In sommige gevallen mondt het onderzoek uit in een rapport. Dat gebeurt bij ingewikkelde zaken en ernstige incidenten, of als het om een structureel probleem gaat waarover de ombudsman een aanbeveling wil doen. "Enerzijds behandel ik klachten van burgers, anderzijds wil ik een bijdrage leveren aan de kwaliteit van dienstverlening van de overheid. Als een constructief criticus", zegt Van de Pol. De ombudsman beoordeelt of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen jegens de burger. Brenninkmeijer: "Wij houden ons bezig met een behoorlijke verhouding tussen overheid en burger."
De taken en bevoegdheden van de ombudsman, zowel de nationale als de gemeentelijke, zijn vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht. De ombudsman kan onder meer dossiers inzien, plaatsen betreden, en getuigen en deskundigen oproepen. De overheid is verplicht mee te werken aan een onderzoek. Aanbevelingen die de ombudsmannen aan rapporten verbinden worden vrijwel altijd opgevolgd.

Onderzoek

De ombudsman doet niet alleen onderzoek naar aanleiding van klachten van burgers, maar ook uit eigen beweging. Zo onderzocht Ulco van de Pol met zijn bureau onlangs het callcenter van de gemeente Amsterdam. "Dat deden we door mee te luisteren, te volgen of mensen werden teruggebeld, door interviews te houden. We hebben een groot aantal gebreken geconstateerd, die nu successievelijk worden opgeruimd, in overleg met ons. Een ander onderzoek ging over de afhandeling van klachten over het openbaar vervoer. De gemeente is daar deels voor verantwoordelijk, dus ▸

het onderwerp ligt op het grensvlak van mijn bevoegdheid. Uit het onderzoek bleek dat de klachtafhandeling bij het openbaar vervoer op een lappendeken lijkt. Een bonte aaneenschakeling van klachtenregelingen, waar men regelmatig steken laat vallen."
Nieuw is dat het College van B&W de Amsterdamse ombudsman in calamiteitensituaties uitdrukkelijk vraagt een rapport uit te brengen. Van de Pol: "Dat getuigt van vertrouwen in het instituut. Het alternatief zou een ad hoc-commissie zijn. Wij zijn een bestaande organisatie met wettelijke bevoegdheden en mogelijkheden, dat biedt voordelen." Dit gebeurde naar aanleiding van problemen rond de aanleg van de Noord-Zuid-lijn. De ombudsman bracht twee rapporten uit over verzakkingen van panden aan de Vijzelgracht. Onlangs verscheen een derde rapport, over de manier waarop de overheid de schade heeft afgewikkeld. De Nationale ombudsman deed vorig jaar een onderzoek uit eigen beweging naar de manier waarop ministeries schadeclaims behandelen. Het resulteerde in een rapport (2009/135) en een daaruit voortvloeiende *Schadevergoedingswijzer*, een folder met vijftien spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims. "Als de overheid schade veroorzaakt, moet de minister dat op een faire manier afhandelen en het niet op een procedure laten aankomen", vindt Brenninkmeijer. "Ik wacht nu de reactie van het kabinet op het rapport af en ik heb er vertrouwen in dat die positief zal zijn."



Alex Brenninkmeijer

Alex Brenninkmeijer (Amsterdam, 1951) begon zijn loopbaan als wetenschappelijk medewerker aan de Katholieke Universiteit Nijmegen in 1976. In 1987 promoveerde hij op een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat. In 1988 begon hij bij de Centrale Raad van Beroep, waar hij tot 1995 lid was en vervolgens tot 2002 vice-president. Vanaf 1995 was hij hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Daarnaast bekleedde hij vanaf 2003 de Albedaleerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en ADR (Alternative Dispute Resolution). Op 1 oktober 2005 werd Brenninkmeijer benoemd tot Nationale ombudsman.

Mediation

Brenninkmeijer maakt zich sterk voor de ontwikkeling van procedures naar probleemoplossingen. Behalve als hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en lid en vice-president van de Centrale Raad van Beroep was hij actief als mediator. Zo was hij onder meer betrokken bij de ontwikkeling van het Amsterdamse ADR-instituut.

"HET IS DE BEDOELING DAT DE NATIONALE OMBUDSMAN DEELNEEMT AAN HET PUBLIEKE DEBAT, EN DAT DOE IK"

"Voordat ik Nationale ombudsman werd heb ik me sterk ingezet voor de dejuridisering van het bestuursrecht. Daar ben ik trots op", vertelt Brenninkmeijer. "Mijn achtergrond als mediator past goed bij dit ambt. Overheden kunnen mediation-technieken gebruiken in de communicatie met burgers. Onlangs heb ik het UWV, waarover wij veel klachten ontvangen, geadviseerd om bepaalde conflicten via mediation op te lossen. Wij maken hier binnen het bureau ook gebruik van mediationtechnieken. De manier waarop we die toepassen noemen we ombudsbemiddeling. De medewerkers volgen een aangepaste mediaton-opleiding. Het verschil met gewone mediation is dat we minder formeel te werk gaan. We beginnen niet met een mediationovereenkomst en we eindigen niet met een vaststellingsovereenkomst, maar de technieken zijn natuurlijk hetzelfde. Wat ook bij de mediation-gedachte past is dat wij in vrijwel iedere zaak allereerst met de burger contact opnemen om te achterhalen waar het hem werkelijk om gaat, wat zijn belang is."
Op dit moment bemiddelt Brenninkmeijer tussen het ministerie van Justitie en de heer K., als vervolg op een rapport ▸

dat eind 2008 verscheen. Doordat een drugsverslaafde zich regelmatig voor K. uitgaf stond deze ten onrechte bij veel overheidsinstanties bekend als crimineel. De overheid slaagde er niet in de systemen te 'schonen'. Brenninkmeijer vindt dat de naam van K. moet worden gezuiverd en dat er een oplossing moet komen voor de gevolgen die de identiteitsfraude voor hem en zijn gezin heeft gehad.

Tweeledige functie

Brenninkmeijer en Van de Pol zijn toevallig beiden in 2005 benoemd. Er zijn meer overeenkomsten, zoals hun geboorteplaats (Amsterdam) en hun eerste baan (wetenschappelijk medewerker aan een universiteit, uitmondend in een promotie). De ombudsmannen delen de visie op het ambt van ombudsman als neutrale en onafhankelijke klachtenonderzoeker, die de dienstverlening van de overheid kan verbeteren. Van de Pol was onder meer rechter in Amsterdam, wetgevingsjurist en lid van het College Bescherming Persoonsgegevens. "In mijn werk als ombudsman vind ik een stimulerende combinatie van onderzoek en beleid. De functie is tweeledig. Soms voel ik me net een rechter-commissaris in strafzaken, en op andere momenten geef ik een voorzet voor een algemene regel in de vorm van een aanbeveling. De ombudsman kan in bepaalde opzichten meer dan een rechter. Laatst hadden we een zaak waarin een uitkering automatisch was stopgezet omdat een handtekening ontbrak. De ontbrekende handtekening was die van de overleden echtgenoot van degene die de klacht indiende. Het duurde maanden voordat een en ander was rechtgezet. Nu hebben we er via een aanbeveling voor gezorgd dat een uitkering nooit meer automatisch, zonder nader contact, wordt stopgezet. Zo komen allerlei aspecten van mijn vroegere werk samen, ook wat betreft de rechtsgebieden: straf- en bestuursrecht."

ADVOCATEN KLAGEN NIET VAAK BIJ DE OMBUDSMAN, MAAR ÁLS ZE HET DOEN KRIJGEN ZE MEESTAL GELIJK

Brenninkmeijer: "Ik wil de overheid verleiden om minder juridisch met conflicten met de burger om te gaan. En dat lukt." Volgend jaar zit zijn eerste termijn van zes jaar erop. "Het werk is ongelooflijk interessant en er gebeurt veel, dus ik zie nog geen enkele reden om te stoppen."

Goede contacten

De Tweede Kamer benoemt de Nationale ombudsman en de gemeenteraad benoemt de Gemeentelijke ombudsman. Alex Brenninkmeijer en Ulco van de Pol hebben beiden, sinds hun benoeming, de positie van de ombudsman binnen de volksvertegenwoordiging versterkt. Van de Pol: "Een paar keer per maand spreek ik met gemeenteraadscommissies. Terugkoppeling van ons werk is belangrijk, het stelt de gemeenteraad in staat de uitwerking van het beleid te volgen. Mijn positie binnen de gemeente is inmiddels geformaliseerd, hetgeen betekent dat ik op basis van gelijkheid met de wethouder in de raadscommissies zit. Behalve met raadscommissies praat ik ook veel met wethouders en met directeuren van diensten. Ik beschouw het als een groot voordeel dat ik binnen Amsterdam werk. Wij kennen de diensten en de burgers, en zij kennen ons. Dat werkt erg effectief. Vaak leg ik mijn bezoeken per dienstfiets af."

Brenninkmeijer is verschillende malen in het nieuws geweest door uitspraken die politici in het verkeerde keelgat schoten, zoals in december vorig jaar naar aanleiding van de rellen tijdens het strandfeest in Hoek van Holland. "Het is de bedoeling dat ik deelneem aan het publieke debat, en dat doe ik", zegt hij daarover. "Ik signaleer ontwikkelin-

Televisie-ombudsman

Begin januari ging bij de VARA een nieuwe serie van het programma *De Ombudsman* van start. Alex Brenninkmeijer: "Op zichzelf vind ik dat waardevol. Ik zie Pieter Hilhorst, de VARA-ombudsman, niet als concurrent. De insteek van het programma is anders dan bij de gevestigde ombudsmannen. De televisie-ombudsman komt per helikopter en klaagt aan: 'kijk eens hoe onrechtvaardig dit is'. Zo laten wij ons nooit uit. We komen in actie op verzoek van de burger, maar onze positie is volstrekt neutraal, we zijn geen belangenbehartiger van de burger. In de jaren dat het instituut Nationale ombudsman bestaat is het idee duidelijk aangeslagen, het belang van een ombudsfunctie is duidelijk. De VARA ziet dat ook. Richtten de vroegere VARA-ombudsmannen Marcel van Dam en Frits Bom zich vooral op consumentenzaken, in het nieuwe televisieprogramma gaat het alleen om klachten tegen de overheid. Mijn hoop is dat we complementair aan elkaar zullen zijn. De grote vraag is: hoe zit het met de *backoffice* van de televisie-ombudsman? Het programma zal voor een stroom klachten zorgen, die wel allemaal goed moeten worden afgehandeld. Het is jammer dat de VARA geen functionele band met de Nationale ombudsman heeft gezocht."

Ook Ulco van de Pol heeft geen bezwaren tegen de televisie-ombudsman, mits deze zorgt voor een goede afhandeling van de binnengekomen klachten, ook van de klachten die de televisie niet halen.

gen, en ik zeg niet alleen wat naar aanleiding van onderzoeken of rapporten van dit instituut. Die ruimere taakopvatting hoort bij het huidige profiel van de functie van Nationale ombudsman."
Brenninkmeijer heeft zijn contacten met de Tweede Kamer geïntensiveerd: "Vroeger bood de Nationale ombudsman zijn jaarverslag aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aan bij een kopje koffie met petit fours. Ik bied het aan met een toespraak in de Tweede Kamer. Dat gebeurt dit jaar voor de derde keer. De contacten met de Kamer worden op deze manier breder en krijgen meer diepgang. Ik heb inhoudelijk overleg met meerdere vaste Kamercommissies, en ook het parlementair debat naar aanleiding van het jaarverslag vindt plaats met meerdere bewindslieden. Goede contacten zijn belangrijk in dit werk."

Advocaten

Bij het grote publiek is de ombudsman zo langzamerhand wel bekend, maar het is de vraag of advocaten de ombudsman voldoende weten te vinden. Van de Pol: "Ik schat dat we per jaar tussen de vijftig en tachtig klachten ontvangen via een advocaat, al dan niet rechtstreeks. De klachtbehandeling bij de ombudsman is gratis en laagdrempelig. Meestal kunnen de mensen de klacht zelf indienen, dan hoeft de advocaat dat niet te doen. Ik vraag me af of advocaten en andere rechtshulpverleners voldoende beseffen dat ook de ombudsman een vorm van rechtsbescherming biedt. We hebben de contacten en de aanspreekpunten binnen de gemeente. Zeker in ingewikkelde zaken waar de overheid niet reageert kunnen wij een rol vervullen. Het kan zinvol zijn ons in te schakelen, ook als er nog een procedure loopt. In overleg bepalen we dan of we in actie komen of dat het beter is eerst de procedure af te wachten. Wij zijn er altijd nog, zeg ik wel eens."
Bij de Nationale ombudsman worden naar schatting 350 klachten per jaar ingediend via een advocaat. Brenninkmeijer: "Ik zie vier soorten zaken waarin een advocaat aan de ombudsman kan denken. Ten eerste de gevallen van ongenoegen, de zaken waar degene die klaagt zich gefrustreerd voelt en zich afvraagt: zijn zij nou gek of ben ik het? Ten tweede kan de ombudsman een rol spelen bij het feitenonderzoek. *Fact finding* is voor de burger soms heel moeilijk, terwijl een afgerond feitenonderzoek een belangrijke ingang kan zijn voor een vervolgprocedure, bijvoorbeeld om schadevergoeding te eisen. Dat is de derde soort zaak waarbij een advocaat aan de ombudsman kan denken: heeft de overheid schade veroorzaakt zonder die te vergoeden, dan kan de burger bij ons terecht. Wij hanteren de criteria zoals die zijn ontwikkeld in het onderzoek dat wij daar vorig jaar over hebben afgerond. Ze zijn neergelegd in de Schadevergoedingswijzer. Ten slotte kunnen wij een functie vervullen voor de advocaat zelf, bijvoorbeeld als hij problemen ondervindt in zijn contacten met de griffie, of als hij bezwaren heeft tegen de manier waarop de overheid over zijn cliënt naar buiten treedt. Daarover heeft de advocaat van de heer Paarlberg (de van witwassen en fraude verdachte vastgoedhandelaar, red.) bijvoorbeeld een klacht ingediend, die nu wordt onderzocht."
Advocaten klagen niet vaak, maar áls ze het doen krijgen ze meestal gelijk: in 94% van de gevallen wordt resultaat bereikt, hetzij via interventie, hetzij via een rapport, aldus Brenninkmeijer. De ombudsman kan het aantal juridische procedures verminderen, daar zijn Van de Pol en Brenninkmeijer van overtuigd. Van de Pol: "De grenzen van het werk van de ombudsman zijn nog lang niet in zicht." ■

Ulco van de Pol

Ulco van de Pol (Amsterdam, 1948) was wetenschappelijk medewerker aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en promoveerde in 1986 op *Openbaar terecht; een onderzoek van het openbaarheidsbeginsel in de strafrechtspleging*. In 1986 werd hij rechter in Amsterdam, waar hij vanaf 1983 al plaatsvervanger was. Van 1991 tot 1994 was Van de Pol gedetacheerd op de stafafdeling wetgeving publiekrecht van het ministerie van Justitie. Daarna werd hij lid van het College Bescherming Persoonsgegevens (eerst: de Registratiekamer), tot hij op 1 maart 2005 werd benoemd tot Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam. Daarnaast is Van de Pol raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof 's-Gravenhage.