

Daniel Blake, de Nationale ombudsman en herstel van vertrouwen in de overheid

Bespreking VAR-preadvies “Zoals de waard is vertrouwt hij zijn gasten”

NTB 2018/25

1. Inleiding

“Ik ben geen klant, cliënt of servicegebruiker.
Ik ben geen profiteur, bedelaar of dief.
Ik ben geen burgerservicenummer en ook geen stipje op een computerscherm.
Ik heb altijd belasting betaald en daar ben ik trots op.
Ik kijk op niemand neer, maar ik kijk mijn buurman recht in de ogen.
Ik vraag niet om liefdadigheid.
Mijn naam is Daniel Blake, ik ben een mens, geen hond.
Ik eis dat ik met respect word behandeld.
Ik, Daniel Blake, ben een burger, niets meer en niets minder. Dank u.”²

Met deze woorden protesteert de 59-jarige hoofdpersoon uit de film *I, Daniel Blake* tegen de manier waarop hij door verschillende overheidsinstanties wordt behandeld als hij – ondanks zijn zwakke gezondheid – wordt afgewezen voor een uitkering en op zoek moet naar een nieuwe baan. Deze film, waarmee regisseur Ken Loach in 2016 een Gouden Palm won, is uitgegroeid tot een krachtige metafoor voor de verstoorde relatie tussen overheid en burger. Herman Tjeenk Willink verwees bijvoorbeeld naar de film in zijn eindverslag van de mislukte formatiepoging met Groen Links om zo meer aandacht te vragen voor de uitvoering van beleid.³ Toen de directeur van het UWV Werkbedrijf de film voor het eerst zag, regelde hij bij bioscoop Pathé meteen extra voorstellingen zodat zoveel mogelijk van zijn medewerkers de film ook konden zien.⁴

Ervaringen zoals die van Daniel Blake vormen ook de kern van het preadvies van Reinier van Zutphen. Hij beschrijft wat er zoal misgaat in het dagelijks contact met overheidsinstanties en hij onderzoekt welke rol de Nationale ombudsman kan spelen bij het herstel van het vertrouwen in de overheid. Van Zutphen kiest hierbij voor een onconventionele benadering: “(g)een echte wetenschap in dit preadvies, niet of nauwelijks noten onder aan de pagina’s, geen quasi-rechterlijke beslissingen, maar wel verhalen van de burger en wat de overheid beter kan en moet doen” (paragraaf

1). Het resultaat is een toegankelijk preadvies waarin Van Zutphen hardop nadenkt over de relatie tussen de Nationale ombudsman en het vertrouwen in de overheid. Hierna zal ik in paragraaf 2 eerst een korte samenvatting geven van het preadvies. De kern van zijn betoog is dat de verhouding tussen de Nationale ombudsman en het vertrouwen in de overheid (te) ambivalent is. Hij vindt daarom dat de ombudsman veel consistentier moet zijn als hij zich uitlaat over (herstel van) vertrouwen en dat hierbij beter naar burgers zelf moet worden geluisterd. In paragraaf 3 en 4 zal ik vervolgens wat langer stilstaan bij de twee hoofdvragen van het preadvies: hoe staat het met het vertrouwen in de overheid? En wat betekent dit voor de Nationale ombudsman? Mijn conclusie is dat de actuele discussie over de taak van de Nationale ombudsman bij het herstel van vertrouwen niet los kan worden gezien van een meer fundamenteel debat over de algemene taak van de ombudsman.

2. Samenvatting

Kort samengevat bestaat het preadvies uit drie onderdelen: (i) in het eerste deel onderzoekt Van Zutphen de rol van de Nationale ombudsman bij het herstel van vertrouwen ‘op papier’; (ii) in het tweede deel bespreekt hij enkele casus en analyseert hij de rol van de ombudsman ‘in de praktijk’; en (iii) in het laatste deel formuleert hij een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

2.1 Kritisch zelfonderzoek

Van Zutphen onderscheidt een ruime en een beperkte positie ten aanzien van de rol van de Nationale ombudsman bij het herstel van vertrouwen. De eerste (ruime) positie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het volgende citaat uit *Tekst & Commentaar op de Algemene wet bestuursrecht*:

“Doel van de klachtenbehandeling is volgens de Nationale ombudsman onder meer oplossing van het geschil en herstel van vertrouwen.” (paragraaf 2.1)

Op een vergelijkbare manier, schrijft de Nationale ombudsman in zijn Jaarverslag 2011:

“Het vertrouwen tussen burger en overheid staat onder druk en dat is ernstig, want vertrouwen is het fundament van elke zinvolle wederzijdse relatie. Herstel van vertrouwen tussen overheid en burger is het dagelijks werk van de Nationale ombudsman.”⁵

1 Prof. dr. M.L.M. (Marc) Hertogh is hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 www.vpro.nl/cinema/films/film-11987182-i-daniel-blake-.html (mijn vertaling).

3 *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de overheid?* (Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink), <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink---over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleid-regeerakkoord>.

4 Zie M. Stellinga, ‘De film die een hit is onder ambtenaren’, *NRC* 9 september 2017.

5 Nationale ombudsman, *Jaarverslag 2011 (Een vertrouwde overheid)*. Den Haag 2012, p. 5.

Voor de tweede (beperkte) positie verwijst Van Zutphen onder meer naar dit citaat:

“Er is veel te zeggen over de relatie tussen vertrouwen en het klachtrecht, maar het is wel van belang vast te stellen dat de doelstelling van het klachtrecht niet is het herstel van het vertrouwen...”⁶

Daarnaast noemt hij een recent onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging door de Nationale ombudsman.⁷ Het rapport heeft tien onderzoeken onder de loep genomen en in geen enkel geval wordt ‘herstel van vertrouwen’ vermeld als doel van het onderzoek.

Van Zutphen sluit dit deel af met de volgende conclusie:

“De Nationale ombudsman is ambivalent. Soms vindt hij dat herstel van vertrouwen deel uitmaakt van zijn dagelijks werk en dicht [hij] zich daarbij een actieve rol toe.”

Maar in andere schriftelijke stukken en onderzoeken ‘speelt herstel van vertrouwen hoegenaamd geen rol’ (paragraaf 2.8).

2.2 Casus

Om meer helderheid te krijgen over de positie van de Nationale ombudsman, bespreekt Van Zutphen vervolgens in totaal 10 casus: 6 reguliere klachtonderzoeken en 4 onderzoeken uit eigen beweging. In de meeste casus speelt de digitale overheid de hoofdrol. Om een indruk te krijgen van deze casus, zal ik één van deze onderzoeken wat uitgebreider bespreken. Eén rapport (‘Verdwaald in een digitaal doolhof’)⁸ gaat bijvoorbeeld over mevrouw K, van wie de Nationale ombudsman een klacht ontving over de RDW, het CJIB en de Belastingdienst. Deze mevrouw ontving gedurende enkele jaren vele tientallen verkeersboetes voor auto’s die niet van haar waren. Ook had ze op dezelfde manier (parkeer)boetes ontvangen van de gemeenten Leiden en Zoetermeer. Na talloze keren van het kastje naar de muur te zijn gestuurd, blijkt uiteindelijk dat mevrouw K het slachtoffer is van een fout in één van de systemen. Iemand met vrijwel dezelfde persoonsgegevens stond geregistreerd bij de RDW. Deze persoon was echter onvindbaar, waarna de systemen automatisch op zoek gingen naar een match met een andere persoon. Die match wees keer op keer mevrouw K aan als degene die dan maar de openstaande boetes moest betalen. Na ingrijpen van de ombudsman knipt de RDW uiteindelijk de band door tussen de voertuigen en de onvindbare eigenaar; waardoor ook de verwijzing naar mevrouw K kwam te vervallen.

Bij elkaar opgeteld geven deze tien casus een gedetailleerd (en vaak onthutsend) beeld van de relatie tussen overheid en burger. Maar anders de bedoeling was, kan volgens Van

Zutphen ook uit deze gevalstudies geen duidelijke lijn worden afgeleid over de rol van de Nationale ombudsman. De eerder geconstateerde onduidelijkheid op papier wordt, met andere woorden, ook bevestigd in de praktijk. Soms noemt de Nationale ombudsman het herstel van vertrouwen in de overheid als doel van het onderzoek, maar wordt niet verder toegelicht waarom dat zo is en of het de klager hier ook om te doen was. In andere gevallen zou je juist verwachten dat het herstel van het vertrouwen belangrijk zou zijn, maar wordt er in het rapport niet naar verwezen. Van Zutphen verzucht daarom aan het eind van dit onderdeel:

“De tussenstand is niet in het voordeel van de Nationale ombudsman. Hij moet op te veel vragen het antwoord schuldig blijven. Hij weet eigenlijk niet zo goed wat hij aan moet met dat herstel van vertrouwen. En ik ook niet.” (paragraaf 7)

2.3 Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen formuleert Van Zutphen drie aanbevelingen:

- In de eerste plaats moet de Nationale ombudsman meer consistentie aanbrengen in zijn rapporten als hij zich uitlaat over vertrouwen, herstel van vertrouwen en betrouwbaarheid. Daarnaast moet hij zich ook meer tot de burger wenden om te weten te komen of een concrete klacht verband houdt met verlies of herstel van vertrouwen.
- In de tweede plaats moet de Nationale ombudsman meer nadruk leggen op de betrouwbaarheid van de overheid. Van Zutphen vindt bovendien dat hiervoor algemene kaders moeten worden ontwikkeld, al dan niet in samenhang met de behoorlijkheidsnormen van de ombudsman.
- Ten slotte stelt Van Zutphen voor dat de Nationale ombudsman (in samenwerking met wetenschappelijke experts) een uitgebreid onderzoek uit eigen beweging start naar de manier waarop de ombudsman kan bijdragen aan het herstel van het vertrouwen in de overheid op een manier die goed aansluit bij de wensen en zorgen van burgers.

3. Vertrouwen in de overheid

De aanleiding voor dit preadvies is het vertrouwen in de overheid. Maar hoe staat het eigenlijk met dit vertrouwen? Van Zutphen zegt hierover:

“Eerlijk gezegd weet ik het niet. In de zes casus is er niet naar gevraagd.” (paragraaf 4.3)

Maar hij voegt er ook meteen aan toe dat hij in deze gevallen is “geneigd om te geloven dat het vertrouwen in de overheid een fikse knauw heeft gekregen” (paragraaf 4.3). Dit zelfde beeld komt ook naar voren in aantal onderzoeken op eigen initiatief. Op basis van tientallen gesprekken met betrokkenen over de gaswinning in Groningen schrijft Van Zutphen bijvoorbeeld:

6 H.B. Winter, ‘Geïntegreerde voorprocedures zijn ook nodig!’, *NTB* 2018/8 (p. 23).

7 N. Büller & M. Huurdean, *Over effectiviteit gesproken. Onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale ombudsman* Den Haag: Van de Bunt Adviseurs 2017.

8 Rapport van 11 oktober 2017 (2017/114).

“In de eerste plaats valt op dat het vertrouwen steeds kleiner is geworden.” (paragraaf 9.1)

En ook vijf jaar na de eerste rapporten over de Q-koorts, constateert de ombudsman dat “wantrouwen is blijven bestaan” (paragraaf 9.2).

3.1 Empirisch onderzoek

Om te kunnen beoordelen hoe representatief deze individuele observaties zijn, kunnen we bijvoorbeeld kijken naar de uitkomsten van landelijk opinieonderzoek. In het meest recente Kwartaalbericht van het *Continue Onderzoek Burgerperspectieven* meet het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onder meer de mate van (voldoende) vertrouwen in een aantal belangrijke instituties. Volgens deze cijfers heeft 50% vertrouwen in de Tweede Kamer, 51% vertrouwen in de regering en 62% in de rechtspraak.⁹ In de laatste versie van de *Legitimiteitsmonitor* staan ook meer specifieke cijfers over ambtenaren en de overheid. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de mate van ‘tevredenheid met het functioneren van de overheid’ varieert tussen niet meer dan 20 en 40% en is 40% het eens met de stelling:

“De overheid doet onvoldoende voor mensen zoals ik.”

Daarnaast schommelt de mate van ‘vertrouwen in ambtenaren’ de afgelopen jaren steeds rond een magere 40%.¹⁰ Hierop aansluitend heeft het SCP mensen ook gevraagd naar de mate waarin zij er vertrouwen in hebben dat ze eerlijk zullen worden behandeld door verschillende dienstverleners. Volgens de laatste cijfers heeft 60% (sterk) vertrouwen en 10% (sterk) wantrouwen in een eerlijke behandeling door loodgieters, aannemers en automonteurs. Wanneer echter dezelfde vraag wordt gesteld over de overheid, dan heeft slechts 34% (sterk) vertrouwen en heeft 22% (sterk) wantrouwen in een eerlijke behandeling door ambtenaren.¹¹

3.2 Normatieve profielen

Deze vertrouwens-cijfers kunnen gemakkelijk worden aangevuld met meer onderzoeken, maar zowel de SCP-onderzoekers als de opstellers van de *Legitimiteitsmonitor* wijzen ook op de beperkingen van dit type onderzoek. Aan het meten van ‘vertrouwen’ zitten een aantal lastige haken en ogen.¹² Om deze cijfers wat meer reliëf te geven, heb ik daarom eerder een typologie ontwikkeld. Hiermee kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre burgers wetgeving en overheidsbeleid kennen en herkennen. Op basis hiervan onderscheid ik vier verschillende ‘normatieve profielen’: ‘juridisch actieven’ (zij kennen en herkennen zich in recht en beleid); ‘gezagsgetrouwen’ (hun kennis van recht en

beleid is beperkt, maar ze herkennen zich er wel in); ‘cynici’ (zij hebben wel voldoende kennis van recht en beleid, maar ze herkennen zich er niet in); en ‘buitenstaanders’ (zij kennen noch herkennen zich in recht en beleid).¹³ Deze vier typen kunnen ook worden gelezen als een glijdende schaal van relatief veel vertrouwen in de overheid bij de ‘juridische actieven’ naar weinig of geen vertrouwen in de overheid bij de ‘buitenstaanders’. Andere onderzoekers hebben een enigszins vergelijkbare typologie ontwikkeld en zij hebben deze typen ook toegepast in opinieonderzoek. Zo kan een voorzichtige schatting worden gemaakt van de verdeling van de ‘normatieve profielen’ onder de Nederlandse bevolking. Op basis van deze cijfers bestaat Nederland uit: 20% ‘juridisch actieven’; 25% ‘gezagsgetrouwen’; 25% ‘cynici’; en 30% ‘buitenstaanders’. Samengevat neigt ongeveer 45% van de Nederlanders naar vertrouwen en neigt 55% naar wantrouwen in de overheid.¹⁴

3.3 Geen legitimiteitscrisis, wel legitimiteitsproblemen

Deze cijfers bevestigen in grote lijnen het beeld uit de individuele klachtenonderzoeken van de Nationale ombudsman. Het is zeker niet alleen maar kommer en kwel, maar voor een aanzienlijk deel van de Nederlanders is het vertrouwen in de overheid niet langer vanzelfsprekend. De schrijvers van de *Legitimiteitsmonitor* zien op basis van hun onderzoek ‘geen algemene legitimiteitscrisis’ maar ‘wel hardnekkige en serieuze legitimiteitsproblemen’ die vooral worden veroorzaakt door een ‘gebrekkig ervaren responsiviteit’ van de overheid.¹⁵ Dit sluit bijna naadloos aan bij de conclusie van Van Zutphen:

“Het vertrouwen verdwijnt als burgers zich niet meer gehoord voelen, als toezeggingen niet worden nagekomen, klagen geen zin meer heeft en grote problemen die alleen door de overheid kunnen worden aangepakt en opgelost alleen maar groter worden door het uitblijven van adequaat handelen van diezelfde overheid.” (paragraaf 9.1)

4. De taak van de Nationale ombudsman

Wat betekent de erosie van het maatschappelijk vertrouwen in de overheid nu voor het dagelijks werk van de Nationale ombudsman? Volgens Van Zutphen bestaat hierover nog veel onduidelijkheid. Hij stelt daarom:

“Er zal een echt debat moeten worden gevoerd over de betekenis vertrouwen heeft in de praktijk van de ombudsman.” (paragraaf 8)

9 P. Dekker & P. van Houwelingen, *Burgerperspectieven 2017/4*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2017, p. 14.

10 F. Hendriks et al., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, Den Haag: Ministerie BZK 2016, p. 50-53.

11 Dekker & Van Houwelingen, p. 14.

12 Vgl. L. PytlíkZillig & C. Kimbrough, ‘Consensus on conceptualizations and definitions of trust: are we there yet?’, in: E. Schockley, et al. (eds) *Interdisciplinary perspectives on trust: towards theoretical and methodological integration*. Dordrecht, etc.: Springer International Publishing, 2016, p. 17-47.

13 M. Hertogh, ‘Loyalists, cynics and outsiders: who are the critics of the justice system in the UK and the Netherlands?’, *International journal of law in context* (2011) 7, p. 31-46.

14 Voor een onderbouwing van deze schatting, zie M. Hertogh, ‘Wie klaagt bij de Nationale ombudsman? Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers’, in: A. Brenninkmeijer et al. (red.), *Werken aan behoorlijkheid: de Nationale ombudsman in zijn context*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 199-221.

15 Hendriks et al., p. 5.

Hier slaat Van Zutphen echter een belangrijke stap over. De ambivalentie over de taak van de Nationale ombudsman *bij het herstel van vertrouwen* kan, naar mijn mening, niet los worden gezien van de ambivalentie over de taak van de ombudsman *in het algemeen*. Met andere woorden, voordat er een echt debat kan worden gevoerd over de rol van de Nationale ombudsman en vertrouwen, moet er eerst een debat worden gevoerd over de algemene positie van de ombudsman. De ombudsman kan – in theorie – twee verschillende taken vervullen: ‘geschilbeslechter’ en ‘toezichthouder’. Beide taken bieden ook een andere kijk op de rol van de ombudsman bij het herstel van het vertrouwen in de overheid.

4.1 *Geschilbeslechter*

Net als de meeste juridische handboeken, bekijkt Van Zutphen in het preadvies de Nationale ombudsman vooral in het licht van de klachtbehandeling (Titel 9.1 Awb) en ziet hij de ombudsman in de eerste plaats als een ‘geschilbeslechter’. Vanuit dit perspectief is de primaire taak van de ombudsman het behandelen van klachten en het bieden van individuele genoegdoening. De positie van de ombudsman wordt gespiegeld aan de rechter en de nadruk ligt op de juridische kwaliteit van het ombudsman-optreden (en bijvoorbeeld zijn bijdrage aan het vormen van ‘ombuds-prudentie’). De ombudsman biedt aanvullende rechtsbescherming; en hij komt pas in beeld als alle andere juridische procedures zijn afgerond. Klagers worden gezien als ‘consumenten’ en de ombudsman moet allereerst proberen om hun individuele klachten op te lossen. Als daarmee ook het vertrouwen in de overheid wordt hersteld dan is dat mooi meegenomen, maar dat is niet het hoofddoel van de ombudsman. Of, zoals Van Zutphen schrijft:

“Stop de boetes; geef die toeslag terug; laat me vrij en geef me mijn huis terug; doe wat de rechter heeft beslist. Dat moet, en liefst onmiddellijk, gebeuren. Dan valt later wellicht nog te bezien of [...] het vertrouwen (in meer of mindere mate) is hersteld.” (paragraaf 4.3)

4.2 *Toezichthouder*

Deze benadering berust, naar mijn mening, op een veel te beperkte taakopvatting van de Nationale ombudsman. Anders dan Van Zutphen, denk ik dat we bij de ombudsman niet de nadruk moeten leggen op zijn – juridische – rol van (aanvullend) geschilbeslechter maar op zijn – democratische – rol van toezichthouder.¹⁶ Klagers worden hierbij niet primair gezien als ‘consumenten’, maar als ‘burgers’. Vanuit dit perspectief is de belangrijkste taak van de ombudsman om het overheidsoptreden te controleren en om een bijdrage te leveren aan “een ‘directere’ band tussen overheid en

burger’.¹⁷ Voor de grondslagen van de ombudsman moeten we niet alleen kijken naar de Awb, maar ook naar de Grondwet.¹⁸ Het ombudsman-artikel 78a staat in hoofdstuk 4 van de Grondwet, waarin naast de positie van de ombudsman ook de positie van de andere Hoog Colleges van Staat wordt geregeld: de Raad van State en de Rekenkamer. Uit dit artikel blijkt bovendien de bijzondere band van de Nationale ombudsman met de Tweede Kamer (die onder meer verantwoordelijk is voor de benoeming van de ombudsman). Dit onderstreept de eigen rol van de ombudsman (als onderdeel van een breder democratisch ‘accountability network’¹⁹), die op belangrijke onderdelen afwijkt van de rol van de rechter. Deze rol van de ombudsman is onlosmakelijk verbonden aan het (herstel van) vertrouwen in de overheid. Door zijn rol als toezichthouder kunnen zijn oordelen en rapporten zorgen voor ‘een stimulering van het vertrouwen in het bestuur’.²⁰ Ook hier is klachtbehandeling een belangrijke taak van de ombudsman. De behandeling van individuele klachten is echter geen doel op zichzelf, maar een middel voor het doorvoeren van structurele verbeteringen. In de woorden van Kirchheiner:

“Het onderzoek en het oordeel van de Ombudsman zal [...] niet alleen bij de enkeling een stuk onbehagen wegnemen, maar tevens het vertrouwen en het respect in de gezagsdrager verhogen. Met beide consequenties is de democratie gediend.”²¹

De Franse denker en historicus Pierre Rosanvallon ziet het instituut van de ombudsman als belangrijk onderdeel van, wat hij noemt, de ‘tegendemocratie’.²² Dit is het geheel van alternatieve controle-instituten die (als een stelsel van ‘georganiseerd wantrouwen’) ervoor zorgen dat, in tijden van afnemend vertrouwen, de parlementaire democratie kan blijven functioneren.

4.3 *Een kwestie van kiezen*

Van Zutphen constateert terecht dat er nog veel onduidelijk is over de bijdrage die de Nationale ombudsman kan leveren aan het herstel van het vertrouwen in de overheid. Maar hij zou zelf alvast een flink deel van die onduidelijkheid kunnen wegnemen door duidelijker positie te kiezen. Op papier (en vooral in dit preadvies) beschouwt Van Zutphen de ombudsman vooral als een ‘geschilbeslechter’.²³ Maar in

16 Hier volg ik Kirchheiner: “In Nederland is men bij de discussie over de invoering van het instituut Nationale Ombudsman (...) geneigd geweest om het instituut te zien als van aanvullend (...) (rechts)beschermend karakter. Dit is in wezen onjuist, want daar ligt de kern van het instituut niet. (...) Het Ombudsman-instituut moet m.i. principieel gezien worden in een context van democratische waarden (...)” H. Kirchheiner, *De Nationale ombudsman in democratisch perspectief*. IJmuiden, Vermande 1984, p. 10.

17 H. Kirchheiner, *Ombudsman en democratie* (dissertatie EUR). Alphen a/d Rijn, Samson 1971, p. 1.

18 Vgl. L. Verhey, *De ombudsman: een jong en hoog college van staat*, Bijdrage congres ‘Zeg, ken jij de ombudsman?’, Den Haag, 1 april 2016. https://www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/Teksten%20sprekers/Presentatie_Luc_Verhey.pdf.

19 C. Harlow & R. Rawlings, ‘Promoting accountability in multilevel governance: a network approach’, *European Law Journal* 13 (2007), p. 542-562.

20 Kirchheiner 1971, p. 252.

21 Kirchheiner 1971, p. 219.

22 Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Cambridge, Cambridge University Press 2008, p. 71.

23 Ter illustratie: in het preadvies wordt het woord ‘klachtbehandeling’ 22 keer genoemd; de woorden ‘rechtstaat’ en ‘democratie’ worden beiden 0 keer genoemd. Verreweg de meeste klachten bij de ombudsman (ca. 85%) worden bovendien afgedaan via de interventiemethode (zonder formeel onderzoek en rapport).

de praktijk heeft het werk van de Nationale ombudsman ook (en misschien wel steeds meer) een aantal duidelijke kenmerken van een 'toezichthouder'.²⁴ Hierbij richt hij zich niet uitsluitend op individuele klachtbehandeling, maar gebruikt hij deze klachten ook om (vanuit een 'burgerperspectief') een bijdrage te leveren aan de verbetering van de verhouding tussen overheid en burger en de versterking van democratische waarden.²⁵ Volgens Van Zutphen heeft de Nationale ombudsman 'een moeizame relatie' (paragraaf 1) met het (herstel van) vertrouwen in de overheid. Dit komt echter vooral omdat hij zelf nog steeds de nadruk legt op klachtbehandeling en de ombudsman primair presenteert als een 'geschilbeslechter'. Vanuit het perspectief van de 'toezichthouder' speelt, daarentegen, de Nationale ombudsman geen bijrol maar een hoofdrol bij het herstel van het vertrouwen in de overheid.²⁶

5. Tot besluit

De woorden van Daniel Blake, aan het begin van deze bijdrage, illustreren hoe een burger geleidelijk zijn vertrouwen verliest in de overheid. Het preadvies van Van Zutphen maakt duidelijk hoe dit proces in zijn werk gaat:

"In al de besproken rapporten verschijnt een overheid die niet meer weet hoe ze met haar burgers contact moet maken. Die niet meer weet hoe belangrijk zij is voor het leven van alledag. Die meestal redeneert vanuit het systeem en de vraag of zij betrouwbaar is niet stelt of in ieder geval onbeantwoord laat." (paragraaf 9.4)

De talloze voorbeelden in het preadvies bevestigen dat veel burgers de rechtstaat ervaren als een *formeel-bureaucratische rechtstaat*. Bestuurders, ambtenaren en andere juristen zijn er misschien van overtuigd dat, als zij zich aan de regels houden, zij ook de juiste beslissing nemen. Maar, zoals Michiel Scheltema benadrukt, daarmee is nog niet gezegd dat de burger dat ook zo begrijpt en ervaart.

"Indien hij de indruk heeft dat buiten hem om over zijn belangen wordt beslist, dat hij wel volgens de regels is aangehoord maar dat niet naar hem is geluisterd, dan ervaart hij geen rechtstaat maar een bureaucratie."

Scheltema pleit daarom voor een *responsieve rechtstaat*; "een rechtstaat waarin de burger ervaart dat het bij de rechtstaat om hem te doen is."²⁷

Het preadvies van Van Zutphen laat zien dat bij deze ontwikkeling mogelijk een belangrijke rol is weggelegd voor de Nationale ombudsman. Maar hiervoor moeten er eerst nog een paar stevige knopen worden doorgemaakt over de juridische en democratische positie van de ombudsman. Van Zutphen schrijft in zijn conclusie dat hij hoopt dat hij met zijn preadvies op z'n minst een goede aanzet heeft gegeven voor discussie. In die opzet is hij zonder meer geslaagd. Maar het zou nog mooier zijn als zijn preadvies ertoe leidt dat tijdens de VAR Jaarvergadering niet alleen wordt gediscussieerd over vertrouwen, maar dat er ook een fundamenteel debat plaatsvindt over de algemene taak van de Nationale ombudsman. Is de ombudsman slechts een bescheiden geschilbeslechter of moeten we hem meer zien als een zelfbewuste toezichthouder? Neemt de ombudsman genoegen met zijn rol als brandjesblusser van de formeel-bureaucratische rechtstaat of moet hij zich juist meer profileren als hoeder van de responsieve rechtstaat?

24 Dit blijkt bijvoorbeeld uit het groeiend aantal onderzoeken uit eigen beweging.

25 Zie bijvoorbeeld zijn recente rapport: *Demonstreren: een schurend grondrecht?* Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018015-demonstreren-een-schurend-grondrecht>.

26 Dit is overigens geen nieuwe gedachte. In 1964 presenteerde een speciale VAR-commissie een wetsontwerp voor de introductie van een ombudsman in ons land (die toen werd aangeduid als 'vertrouwensman'). Artikel 5, lid 1, luidde: "De algemeen vertrouwensman onderzoekt gevallen waarin door de wijze, waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad." *De Ombudsman, Geschriften van de Vereniging voor administratief recht*, LII. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, 1964, p. 20.

27 M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtstaat of responsieve rechtstaat?' (Redactioneel), *NTB* 2015/37 (p. 287-289).