

De ombudsman als constructieve macht en polariserende tegenmacht

Meike Bokhorst*

Inleiding

De Nationale ombudsman is zowel macht als tegenmacht op het snijvlak van de leefwereld van burgers en de overheidssystemen. De versterking van de rol en taak van de Nationale ombudsman op verzoek van het kabinet en de Kamer naar aanleiding van de toeslagenaffaire roept de vraag op naar de positionering van de ombudsman. Welke rolopvatting van de ombudsman als macht of tegenmacht draagt ertoe bij dat burgers in de knel daadwerkelijk gehoord worden door de overheid?

Te druk om rapporten te lezen

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2021 sprak het Kamerlid Segers demissionair minister-president Rutte aan op de toeslagenaffaire: 'De Ombudsman heeft al in 2017 een rapport op tafel gelegd. Wij zaten toen in een formatie die wel van start was gegaan. We waren heel druk bezig, maar hebben toen niet dat rapport gezien. Ik heb het toen ook niet gezien. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat dat niet over het hoofd wordt gezien en dat hij wel gehoord wordt? Moeten we hem daar niet naar vragen?'

Demissionair minister-president Rutte: 'Stel je eens voor dat er nu, *as we speak*, zonder dat we het weten zo'n rapport ergens ligt sinds een paar weken dat we niet gezien hebben en dat we over drie jaar zeggen: weet je nog, we zagen elkaar toen bij de Algemene Beschouwingen, toen met dat demissionaire kabinet in september 2021, en we wisten het niet. Er is nog steeds geen garantie dat dat niet kan. Die garantie is er niet.' Zijn grootste angst is 'dat er weer zo'n rapport ergens nu zweeft'.¹ Hij heeft behoefte aan een club tussen kabinet en Kamer, die gaat uitzoeken waar het misgaat in de communicatie tussen burger en overheid. De club zou burgers in de knel kunnen helpen als persoonlijke zaakwaarnemer, zodat de overheid weer een menselijker gezicht krijgt.² Dat raakt aan de kerntaak van de Nationale ombudsman. De ombudsman heeft vooral behoefte aan een club die zijn rapporten ook leest.³

In het rapport uit 2017 'Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag'⁴ liet de Nationale ombudsman zien hoe hard de Belastingdienst gezinnen raakte. Ook in een eerder onderzoek uit

* Dr. Meike Bokhorst is projectleider Armoede bij de Nationale ombudsman en senior onderzoeker aan de Universiteit Utrecht.

Meike Bokhorst

2015 constateerde de Nationale ombudsman een onevenredig harde aanpak bij de Belastingdienst/Toeslagen. Dat de conclusie van dat onderzoek uit 2015 voor een belangrijk deel overeenkwam met de conclusie van het onderzoek uit 2017, noemde de ombudsman in zijn nieuwsbericht zorgwekkend: 'In 2015 hebben 3.745 gezinnen drie tot zes maanden moeten wachten op hun kindgebonden budget, omdat zij hier *mogelijk* geen recht op hadden. Ook in dat geval zag de Belastingdienst achteraf dat de maatregel disproportioneel was en heeft hij het beleid aangepast.'⁵

Tragiek van de goede bedoelingen

Het is dus niet zo dat enkele kabinets- en Kamerleden door formatiedrukke een achteraf gezien belangrijk rapport hebben gemist. In het boek *Zo hadden we het niet bedoeld* (2021) analyseert Jesse Frederik dat een heleboel betrokkenen een hele reeks aan signalen hebben gemist. Niet alleen politici of ambtenaren, maar ook journalisten. Veel mensen waren ook met de problemen aan de slag. Het Kamerlid Omtzigt had bijna een hardheidsclausule in de wet (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) geamendeerd, minister Asscher was bezig met een alternatief stelsel, binnen de Belastingdienst schreven ambtenaren memo's over de problemen. De tragiek zit in het feit dat het misging juist omdat een heleboel mensen deden wat ze dachten te moeten doen, maar daar onvoldoende in slaagden: 'De werkelijkheid is vaak tragisch: wie inzoomt op de details van de kinderopvangtoeslagaffaire ziet een complexe samenloop van omstandigheden met onbedoelde consequenties.'⁶

Hoezeer burgers klem kunnen komen te zitten 'tussen balie en beleid' laat in 2021 ook de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties zien. De problemen bij de Belastingdienst/Toeslagen zijn extreem, maar helaas geen uitzondering. Het rapport van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties laat zien dat ook bij andere uitvoeringsorganisaties, zoals het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, burgers in de knel raken door rigide handhavingsbeleid. De achterliggende oorzaak is volgens de commissie de gebrekkige samenwerking tussen de Tweede Kamer, de departementen en de uitvoeringsorganisaties. Regels zijn te complex, signalen over problemen bereiken door de leemlaag in organisaties niet de juiste mensen, en de Kamer heeft te weinig interesse in en kennis van de uitvoering. De commissie adviseert de Kamer onder meer om beter samen te werken met de Nationale ombudsman, die goed kan zien waar de menselijke maat in het gedrang komt.⁷

Niet alleen de Kamer, ook het kabinet heeft in reactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de parlementaire ondervragingscommissie de departementen opgedragen beter samen te werken met de Nationale ombudsman. Het kabinet beschouwt de ombudsman als een 'veiligheidsslot' voor mensen in zeer schrijnende situaties.⁸ Signalen en rapporten dienen ook beter benut te worden bij het maken van wet- en regelgeving.⁹ De taakversterking en de intensievere samenwerking met departementen en de Kamer roept de vraag op naar de rolopvatting van de ombudsman als macht en tegenmacht. Wat zeggen deze ontwikkelingen over de taak en rol

van de Nationale ombudsman? Welke positionering van de ombudsman draagt er toe bij dat burgers in de knel daadwerkelijk gehoord worden door de overheid, of doet die positionering er helemaal niet toe?

Evenwicht tussen macht en tegenmacht

De Nationale ombudsman helpt burgers op weg als het misgaat tussen hen en de overheid. Door de weg te wijzen naar het juiste loket, advies te geven en effectief onderzoek te doen. Daarnaast daagt de ombudsman overheden uit anders te kijken naar hun werk en dienstverlening. Zodat de belangen van de burger altijd gerespecteerd worden en onderdeel zijn in alles wat de overheid doet. Hij stimuleert samen met de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman overheden hun dienstverlening te verbeteren. Hij opereert dus op het snijvlak van de leefwereld van burgers en het systeem van de overheid. Als Hoog College van Staat is de Nationale ombudsman zelfstandig en onafhankelijk, net als de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Eerste en Tweede Kamer. De ombudsman is bevoegd om onderzoek te doen bij overheden en informatie in te zien. Hij kan zijn gezag gebruiken om doorbraken te forceren in situaties waarin burgers klem zitten en overheden onvoldoende oplossingen bieden. Klachten van burgers vormen de basis van zijn handelen, maar hij kan ook onderzoek uit eigen beweging doen. Hij is onderdeel van het stelsel van checks-and-balances dat de overheidsorganisaties bij de les houdt.

Het Angelsaksische idee van checks-and-balances wijst op het belang van controle en machtsbalans. Het gaat daarbij om het creëren van een evenwicht tussen machten en niet om de dichotomie tussen macht en tegenmacht.¹⁰ Het idee van macht en tegenmacht komt voort uit het Franse gepolariseerde politieke systeem. Montesquieu schreef in *Over de Geest der Wetten* over de scheiding van machten in een wetgevende, een uitvoerende en een rechterlijke macht (trias politica). Tegenover elke macht dient een tegenmacht te staan. Die tegenmacht kan binnen de staatsmacht georganiseerd zijn, maar ook daarbuiten. Er zijn allerlei maatschappelijke machten die ervoor zorgen dat de volksvertegenwoordiging goed functioneert, zoals media, demonstraties, opinie- en beleidsonderzoek, denktanks, petitie, jury's.

Uit Frankrijk komt ook het idee van contrademocratie van Rosanvallon.¹¹ In een democratie is er een permanente zoektocht naar tegenmacht (contrademocratie). Rosanvallon noemt dat de permanente democratie van het wantrouwen, die een aanvulling is op de episodische democratie van de verkiezing van vertegenwoordigers. Als voornaamste tegenkrachten noemt hij het houden van toezicht, preventie en oordelen. Een waakzame pers, klokkenluiders die misstanden aan de kaak stellen en onderzoekers die evalueren, kunnen zo tegenkracht uitoefenen. Contrademocratie heeft geen doorzettingsmacht zoals democratie, maar wel hindermacht. Opvallend is hoezeer Rosanvallon die tegenkrachten buiten de democratische krachten plaatst. Die heftige polariteit ontleent hij aan de Franse geschiedenis sinds de Franse Revolutie, waarin wantrouwen en de gespannen relatie tussen politiek en maatschappij een centrale rol spelen.¹²

Van consensusdemocratie naar polarisatiedemocratie

Nederland lijkt door de politieke versnippering een overgang door te maken van een consensusdemocratie met brede samenwerkende volkspartijen naar een polarisatiedemocratie met kleinere en extremere partijen, die zich in de strijd tegen elkaar en het systeem profileren. Nederland wordt Franser in dat opzicht. Wellicht dat dan ook van Frankrijk te leren valt hoe legitimiteit is te versterken in een meer dual democratisch systeem van macht en tegenmacht. In het boek *La légimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité* (2008) problematiseert Rosanvallon de beperkte mogelijkheden van de democratie om nog legitimiteit op te wekken. Democratie steunt volgens hem op drie waarden: onpartijdigheid, reflectiviteit en nabijheid. Om onpartijdigheid te versterken moeten deskundigen een nog grotere rol spelen dan ze nu al spelen. Reflectiviteit vindt plaats door middel van deliberatie, waarbij vooral degenen die toch al betrokken zijn nog meer betrokken raken. Nabijheid richt zich op het directe persoonlijke contact tussen kiezer en gekozene, maar dat contact laat zich op het niveau van de democratie moeilijk organiseren. Vormen van contrademocratie zouden volgens hem deels ook in die waarden en in andere publieke waarden kunnen voorzien. Burgerorganisaties kunnen met kritiek en met de scherpe blik van de buitenstaander zwakke plekken in het functioneren en presteren van de overheid blootleggen.¹³

Het is juist hier waar de ombudsfunctie meerwaarde heeft. De ombudsman is *onpartijdig* door bij klachten van burgers te vragen om weerwoord van overheidsorganisaties. Als zij hun handelen goed kunnen verantwoorden, legt de ombudsman dat uit aan burgers. Als overheidsorganisaties geen goed verhaal hebben, vraagt de ombudsman hun handelwijze te herzien en burgers tegemoet te komen. Bij problemen kan de ombudsman tussenbeide komen of bemiddelen. De ombudsman is *reflectief* door uit eigen beweging onderzoeken te starten naar structurele problemen. Zo adresseerde de ombudsman de problemen met de kinderopvangtoeslag naar aanleiding van een klacht en signalen. Ook onderzoekt de ombudsman problemen van burgers die niet in staat zijn om te klagen. Zoals bij de onderbenutting van voorzieningen.¹⁴ De ombudsman organiseert *nabijheid* door een laagdrempelige telefoondienst, communicatie op B1-niveau, huiskamergesprekken in alle provincies, et cetera.¹⁵ Ook is de Nationale ombudsman in veel gemeenten de lokale ombudsman.

De toeslagenaffaire heeft ook bij de ombudsman geleid tot herbezinning op de eigen effectiviteit. Hoe valt te voorkomen dat belangrijke rapporten ongelezen blijven? Intensievere samenwerking en kennisdeling met overheden kunnen de doorwerking van de adviezen vergroten, maar mogen niet ten koste gaan van de onpartijdigheid. De ombudsman biedt normenkaders voor behoorlijk bestuur en geeft inzicht in de toepassing daarvan bij overheidsorganisaties. De reflectieve functie kan sterker door de domeinoverstijgende onderzoeksthema's van de ombudsagenda steviger voor het voetlicht te brengen. Voor nog niet alle groepen burgers is de ombudsman nabij genoeg. Daarom probeert de ombudsman meer op zoek te gaan naar de problemen van burgers die niet klagen of overheidsvoorzie-

ningen niet gebruiken. Om dat te bereiken zoekt de ombudsman meer de samenwerking met organisaties buiten Den Haag.

De ombudsman is niet alleen een organisatie voor burgers, maar ook voor professionals, zoals sociaal raadslieden, wijkagenten en huisartsen. Zij kunnen aan de bel trekken als ze burgers bijstaan die in de knel komen.¹⁶ Met de raadbaak biedt de ombudsman een online platform voor kennisuitwisseling tussen professionals.¹⁷ Geregeld organiseert de ombudsman ronde tafels voor professionals en overheidsorganisaties om van elkaars inzichten te leren.

Samenwerken en alarmeren

De ombudsman is dus in staat om, al dan niet in samenspel met de andere Hoge Colleges van Staat, zijn formele rol in het staatsbestel te vervullen. Sinds de toeslagenaffaire treedt de ombudsman vaker samen met de Raad van State en de Algemene Rekenkamer op om als Hoge Drie gezamenlijk signalen af te geven aan de overheid.¹⁸ De taak en rol van de ombudsman maken daarnaast dat hij in de gelegenheid is om als onpartijdige, reflectieve en nabije organisatie voor burgers en professionals met de scherpe blik van de kritische buitenstaander zwakke plekken in het functioneren van de overheid bloot te leggen. Om zo overheidsorganisaties aan te zetten tot verbetering. Juist het bewaken van het evenwicht tussen constructieve macht en polariserende tegenmacht bepaalt het gezag en de effectiviteit van de ombudsman. Aan dat gezag en die effectiviteit gaat de ombudsman komende tijd extra werken.

Na de toeslagenaffaire is de ombudsman voor velen zichtbaarder geworden als tegenmacht met verhalen en standpunten in de media en het parlement. Voor veel burgers is de ombudsman daardoor een bekende figuur geworden, waardoor er meer klachten komen en mensen makkelijker bellen. Daarnaast werkt de ombudsman ook intensiever samen met ministeries en uitvoeringsorganisaties om de kwaliteit van beleid, regelgeving en uitvoering te verbeteren. De kunst daarbij is om niet op de stoel van de beleidsmaker, wetgevingsjurist of uitvoerder te gaan zitten. Het evenwicht bewaren tussen macht en tegenmacht vraagt om rolvastheid en overtuigingskracht. De ombudsman kan normenkaders geven, maar doet niet voor hoe de overheid zou moeten handelen. Overheden dienen zelf het burgerperspectief te internaliseren en te zorgen dat zij in hun handelen tegemoetkomen aan de behoefte van de burger en daarin behoorlijk handelen. En loopt de burger dan alsnog vast bij de overheid, dan is de ombudsman er om de burger op weg te helpen en de overheid bij de les te houden.

Noten

- 1 www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/3#ida05e3c18.
- 2 www.nu.nl/politiek/6132617/rutte-beloofde-radical-ideeën-maar-gaat-niet-opeens-alles-anders-doen.html.

Meike Bokhorst

- 3 <https://nos.nl/artikel/2380306-ombudsman-club-die-rutte-wil-om-burgers-te-helpen-is-er-al>; www.nrc.nl/nieuws/2021/05/11/nationale-ombudsman-de-afrekencultuur-bestaat-nog-altijd-a4043283.
- 4 www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202017-095%20Geen%20powerplay%20maar%20fair%20play_0.pdf.
- 5 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017095-belastingdienst-treft-232-gezinnen-met-onevenredig-harde-actie.
- 6 Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. De Correspondent.
- 7 Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid* (Kamerstukken II, 35387, nr. 2). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- 8 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 49.
- 9 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 60.
- 10 Witteveen, W.J. (1991). *Evenwicht van machten* (oratie Tilburg). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- 11 Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy. Politics in an age of distrust* (vertaling van *La contre-démocratie*). Cambridge: Cambridge University Press.
- 12 Zie ook Bokhorst, A.M. (2014). *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (Proefschrift). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 114.
- 13 Zie ook Bokhorst, 2014, p. 115.
- 14 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/dossier/toegang-tot-voorzieningen-2021.
- 15 Zie ook www.nationaleombudsman.nl/.
- 16 www.nationaleombudsman.nl/professionals.
- 17 www.raadbaak.nl/welcome.
- 18 www.vpro.nl/buitenhof/speel~POMS_AT_16505056~drie-hoge-colleges-van-staat~.html; www.nrc.nl/nieuws/2021/09/30/naar-de-drie-toezichthouders-wordt-vaak-niet-geluisterd-het-is-veel-waan-van-de-dag-a4060292.