

19 KLACHTRECHT EN DE NATIONALE OMBUDSMAN

Marc Hertogh

19.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staat het klachtrecht bij de overheid centraal (hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Dit rechtsgebied heeft betrekking op zowel de interne als de externe klachtprocedure. Bij de *interne* klachtprocedure vindt de klachtbehandeling plaats door het bestuursorgaan zelf. Bij de *externe* klachtprocedure vindt de klachtbehandeling plaats door de Nationale ombudsman of een andere – veelal gemeentelijke – ombudsman of commissie. Klachtprocedures zijn van groot belang voor het draagvlak van het bestuursrecht en de legitimiteit van de overheid. Als burgers ontevreden zijn over het overheidsoptreden, dan kunnen zij in een klachtprocedure hun kritiek kenbaar maken en kunnen eventuele fouten worden rechtgezet. Het verloop van een klachtprocedure is bovendien bepalend voor de manier waarop burgers het toekomstige overheidsoptreden beoordelen.

Na vele decennia van hoofdzakelijk juridisch onderzoek naar het klachtrecht deed de Amerikaanse onderzoekster Brenda Danet al meer dan veertig jaar geleden een belangrijke suggestie voor een nieuwe onderzoeksagenda. Danet stelde voor om een volwaardige *sociology of complaints* te ontwikkelen, die zich vooral zou richten op de empirische bestudering van klachten en klachtprocedures:

‘focusing on such questions as who complains about what, whether it pays to complain, which channels for appeal work best, whether the processing of individual complaints leads to general improvement in services, whether citizens believe it pays to complain, and so on’.¹

Deze vragen – over bijvoorbeeld de achtergrond van de klagers en de effecten van klachten – vormen de rode draad van deze bijdrage. Voor de beantwoording van die vragen zal gebruik worden gemaakt van het beschikbare (Nederlandstalige) empirische onderzoek over de afgelopen 25 jaar. Een deel van dit onderzoek heeft betrekking op het *intern* klachtrecht,

1 Danet, 1978, p. 338.

maar de meeste studies kijken naar het *extern* klachtrecht (en met name naar het functioneren van de Nationale ombudsman). Hoewel een aantal belangrijke vragen nog uitvoeriger moeten worden onderzocht, en er nog geen sprake is van een volwaardige *sociology of complaints*, geeft dit onderzoek al wel een goed beeld van het klachtrecht in de praktijk.

Hierna zullen eerst de contouren van het onderzoeksveld worden geschetst (par. 19.2). Klachtprocedures bij de overheid hebben drie verschillende functies: individuele genoegdoening, kwaliteitsverbetering van de overheid, en herstel van vertrouwen. Alle drie deze functies kunnen met behulp van de uitkomsten van empirisch onderzoek worden geëvalueerd. Ten aanzien van de eerste functie (genoegdoening) blijkt dat klachtprocedures bij de overheid steeds meer zijn gericht op snelle en informele geschilbeslechting. Uit empirisch onderzoek blijkt echter ook dat de meeste klagers geen afspiegeling zijn van de Nederlandse bevolking (par. 19.3). Voor wat betreft de tweede functie (kwaliteitsverbetering) blijkt dat (externe) klachtprocedures bij een aantal overheidsinstanties ook belangrijke leereffecten kunnen hebben. Dit geldt echter in mindere mate voor de politie (par. 19.4). Ten aanzien van de derde functie van het klachtrecht (vertrouwen) luidt de conclusie dat klachtprocedures niet automatisch leiden tot herstel van vertrouwen tussen overheid en burger. Dit kan onder meer worden verklaard door onjuiste burgerbeelden die in het klachtrecht centraal staan (par. 19.5). Deze bijdrage zal in paragraaf 19.6 worden afgesloten met de bespreking van enkele implicaties van deze bevindingen voor zowel onderzoek als praktijk.

19.2 SCHETS VAN HET ONDERZOEKSVELD

Klachtprocedures bij de overheid hebben drie verschillende, onderling nauw verbonden, functies: (a) individuele genoegdoening, (b) kwaliteitsverbetering van de overheid, en (c) herstel van vertrouwen.²

Individuele genoegdoening

De hoofdtaak van het klachtrecht is het onderzoeken en behandelen van individuele klachten. Kernvraag bij de beoordeling van deze functie is: in hoeverre biedt de klachtprocedure individuele burgers voldoende genoegdoening? In de internationale literatuur spreekt men in dit verband over het klachtrecht (of bijv. de ombudsman) als een ‘problem-solver’³ of een ‘fire-fighter’.⁴

2 Vgl. Winter, Middelkamp & Herweijer, 2007, p. 21; Mein et al., 2010, p. 11-13.

3 Aufrecht & Brelsford, 1983, p. 237.

4 Seneviratne, 1994, p. 13.

Kwaliteitsverbetering

Daarnaast is een functie van het klachtrecht om, door middel van individuele klachten, de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren. Interne klachten kunnen voor het bestuur aanleiding zijn om fouten te herstellen en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen.⁵ Ook bij de instelling van de Nationale ombudsman schrijft bijvoorbeeld de regering in de memorie van toelichting: ‘Wij zien het nut niet slechts gelegen in de bescherming van de individueel bestuurde, maar ook in de mogelijke verbetering van de wijze waarop de overheidsdienst functioneert.’⁶ Kernvraag bij de beoordeling van deze functie is: in hoeverre werkt het oordeel in de klachtprocedure door in het bestuursoptreden? Het klachtrecht (of de ombudsman) fungeert hier als ‘system-fixer’⁷ of als ‘fire-watcher’.⁸

Herstel van vertrouwen

Ten slotte speelt ook het vertrouwen tussen burgers en overheid een belangrijke rol in het klachtrecht.⁹ Deze functie verbindt de eerste functie (gericht op de klager) en de tweede functie van klachtprocedures (gericht op de overheid). Bij de evaluatie van deze functie draait het om de vraag: in hoeverre draagt de klachtprocedure bij aan het (herstel van het) vertrouwen tussen overheid en burger? Dit is geen nieuwe gedachte. In 1964 presenteerde de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) bijvoorbeeld al een wetsontwerp voor de introductie van een ombudsman in Nederland. Ook hier speelde het vertrouwen een belangrijke rol en om die reden werd het instituut zelfs aangeduid als ‘algemeen vertrouwensman’.¹⁰ De relatie tussen het klachtrecht en vertrouwen komt ook terug in het werk van de Franse historicus en socioloog Pierre Rosanvallon. Hij ziet het instituut van de ombudsman als belangrijk onderdeel van, wat hij noemt, de ‘tegendemocratie’.¹¹ Dit is het geheel van alternatieve controle-instituties die (als een stelsel van ‘georganiseerd wantrouwen’) ervoor zorgen dat, in tijden van afnemend vertrouwen, de parlementaire democratie kan blijven functioneren.

Empirisch onderzoek naar het klachtrecht

Er is tot nu toe, zowel nationaal als internationaal, vrij weinig empirisch onderzoek verricht naar het intern klachtrecht. De meeste studies zijn gericht op het extern klachtrecht en

5 Winter et al., 2007, p. 22.

6 *Kamerstukken II 1976/77*, 14178, nr. 1-2, p. 17.

7 Aufrecht & Brelsford, 1983, p. 237.

8 Seneviratne, 1994, p. 13.

9 Winter et al., 2007, p. 27-28; Nationale ombudsman, 2012; Hertogh, 2018a.

10 VAR, 1964, p. 20. Art. 5 lid 1 van dit wetsontwerp luidde: ‘De algemeen vertrouwensman onderzoekt gevallen waarin door de wijze, waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad.’

11 Rosanvallon, 2008, p. 71.

met name op de positie en het functioneren van de publieke ombudsman.¹² Dit onderzoek had aanvankelijk – op een enkele uitzondering na¹³ – een overwegend juridisch-descriptief en normatief karakter.¹⁴ De laatste jaren wordt er echter ook steeds meer (kwalitatief en kwantitatief) empirisch onderzoek verricht naar het functioneren van verschillende ombudsinstituties.¹⁵ Deze ontwikkeling zien we ook terug in ons land.¹⁶ De meeste empirische gegevens over het klachtrecht zijn afkomstig uit wetenschappelijk (promotie)onderzoek, externe evaluatiestudies en klanttevredenheidsonderzoeken, of worden (bijv. in een jaarverslag) door bestuursorganen of klachteninstanties zelf gepubliceerd. In de rest van deze bijdrage zullen deze empirische bevindingen worden gebruikt om de drie genoemde functies van het klachtrecht kritisch tegen het licht te houden. Hierbij zal het klachtrecht achtereenvolgens worden bekeken vanuit het perspectief van de klager, het perspectief van de overheid en het perspectief van het vertrouwen.

19.3 KLACHTRECHT VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE KLAGER

Het hoofddoel van het klachtrecht is het behandelen van individuele klachten. Het empirisch onderzoek over deze functie kijkt vooral naar het extern klachtrecht (en met name de Nationale ombudsman). Op basis van dit onderzoek kan een beeld worden geschetst van de ontwikkeling van het werk van de ombudsman, het profiel van de klagers en hun beoordeling van de klachtprocedure.

Van klachtbehandeling naar geschilbeslechting

De klachtbehandeling door de Nationale ombudsman kent verschillende vormen.¹⁷ Volgens de ‘traditionele’ benadering stelt de ombudsman op basis van een klacht een onderzoek in en brengt hij hierover een formeel rapport uit, met daarin een oordeel over het handelen van de overheidsinstantie. Daarnaast kan een klacht echter ook worden afgedaan door middel van de ‘interventiemethode’. Dit is een meer informele benadering, die primair gericht is op het oplossen van het probleem van de klagers. Hierbij neemt een medewerker van de Nationale ombudsman direct contact op met de overheidsinstantie en hij kijkt of hij de klacht meteen kan oplossen. De ombudsman stelt verder geen onderzoek in en hij velt ook geen oordeel over gedragingen van de overheidsinstantie.

12 Voor een overzicht, zie Hertogh & Kirkham, 2018, p. 6-10.

13 Hill, 1976.

14 Vgl. Danet, 1978.

15 Bijv. Gilad, 2008; Creutzfeldt, 2018; Dahlvik & Pohn-Weidinger, 2018.

16 Deze ontwikkeling is deels gestimuleerd door de Nationale ombudsman zelf. Alex Brenninkmeijer heeft bij het 25-jarig jubileum van de Nationale ombudsman het initiatief genomen voor een groot aantal (empirische) studies naar het functioneren van de ombudsman (Brenninkmeijer, 2007).

17 Vgl. Euwema et al., 2007, p. 227.

Van Dijk, Leeuw en Choenni hebben een analyse gemaakt van alle klachten die door de Nationale ombudsman zijn behandeld in de periode tussen 1987-2006.¹⁸ Hiervoor hebben ze met behulp van een combinatie van statistische en dataminingstechnieken de complete klachtendatabase (143.847 dossiers, ingediend door 115.099 verzoekers) onderzocht. Zij constateren in deze periode een ‘duidelijke en continue toename in het aantal klachten’.¹⁹ Afgezet naar de woonplaats van de verzoekers leveren de Randstad en Flevoland een bovengemiddeld aantal klachten. Bij de ministeries zijn de meeste klachten ingediend over het ministerie van Justitie, gemeenten en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij uitvoeringsorganisaties bestaat de top 3 uit de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Belastingdienst en de politie.²⁰ Lang niet alle klachten worden ook daadwerkelijk onderzocht. Een deel van deze klachten (jaarlijks circa 15%) heeft geen betrekking op de overheid en wordt daarom niet in behandeling genomen. Bij een ander deel (jaarlijks circa 55%) is de Nationale ombudsman niet bevoegd of is de klacht nog niet kenbaar gemaakt aan de instantie waarover wordt geklaagd. Het resterende deel van de klachten (jaarlijks circa 30%) belandt uiteindelijk op het bureau van de ombudsman.²¹

Op basis van hun analyse van de klachtendatabase uit de periode 1987-2006 constateren Van Dijk et al. dat sinds 1988 interventies steeds vaker worden ingezet. Waar in 1994 nog bijna elke klacht resulteerde in onderzoek, worden anno 2006 de meeste klachten afgedaan door een interventie.²² Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek van Mein et al., dat betrekking heeft op de periode 2005-2009. Volgens hen staat het ‘probleemoplossend werken’ centraal in de klachtbehandeling van de Nationale ombudsman: ‘Het gaat om het zo snel en zo mogelijk informeel en persoonsgericht oplossen van het wezenlijke probleem dat achter de (formele) klacht schuil gaat.’²³ Een gevolg hiervan is dat, in deze periode, de interventiemethode ‘een hoge vlucht [heeft] genomen’ en dat ‘een overgrote meerderheid van klachten op deze wijze [wordt] afgehandeld’.²⁴

Sociaaleconomisch profiel van de klager

Juridisch gezien heeft ‘een ieder het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen’ (art. 9:18 lid 1 Awb). Maar gebeurt dat ook? Wie melden zich aan de poort van de ombudsman? En wat weten we over hun

18 Van Dijk, Leeuw & Choenni, 2007.

19 Van Dijk et al., 2007, p. 302.

20 Van Dijk et al., 2007, p. 312.

21 Mein et al., 2010, p. 16.

22 Van Dijk et al., 2007, p. 303.

23 Mein et al., 2010, p. 20.

24 Mein et al., 2010, p. 21.

achtergronden? Een belangrijke aanwijzing hiervoor is het sociaaleconomisch profiel van verzoekers. Zijn het, bijvoorbeeld, voornamelijk mannen of vrouwen die een klacht indienen? Wat is hun opleidings- en inkomensniveau? En wat is hun gemiddelde leeftijd? Hierbij is de centrale vraag: in hoeverre slaagt de Nationale ombudsman erin om mensen uit alle lagen van de bevolking te bereiken?

Deze vraag stond onder meer centraal in het onderzoek van Jacobs.²⁵ Zij onderzocht op basis van uitgebreid dossieronderzoek, een schriftelijke enquête onder klagers (N = 217) en interviews met 25 klagers onder meer de ‘sociografische kenmerken’ van verzoekers bij de Nationale ombudsman. Op basis van dit onderzoek omschrijft zij de gemiddelde klager als volgt:

‘Hij is een in Nederland geboren man van middelbare leeftijd die deel uitmaakt van een meerpersoonshuishouden. Hij heeft een HBO-opleiding genoten en is opgenomen in het arbeidsproces, waar hij tot de categorie leidinggevendenden behoort. Hij woont in een “duurdere” flat in het sub-urbane gebied in de Randstad. Hij leest een regionaal dagblad en/of De Telegraaf.’²⁶

Ditzelfde beeld wordt bevestigd in het evaluatieonderzoek van Timmer en Niemeijer.²⁷ Zij hielden in ongeveer dezelfde periode een enquête onder klagers (N = 873). Zij concluderen dat de gemiddelde klager vaker een oudere man is dan de gemiddelde Nederlander. ‘In vergelijking met de Nederlandse bevolking blijken jongeren (tot 34 jaar) nogal ondervertegenwoordigd te zijn, terwijl personen van middelbare leeftijd juist relatief vaker voorkomen. Van de klagers is 26 procent van het vrouwelijke geslacht.’²⁸ Zij constateren ook dat het opleidingsniveau van de gemiddelde klager vrij hoog is: ‘Bijna 40 procent van de klagers heeft een hogere opleiding, terwijl dit voor de Nederlandse bevolking 16 procent is.’²⁹

Ruim twintig jaar later lijkt dit beeld nog grotendeels onveranderd, met uitzondering van de arbeids- en inkomenspositie van de meeste klagers. Volgens een onderzoek uit 2015 zijn klagers bij de Nationale ombudsman, vergeleken bij de rest van de Nederlanders, (a) vaker ouder, (b) vaker onderdeel van een een- of tweepersoonshuishouden, (c) vaker hoger opgeleid, (d) vaker werkloos en in het bezit van een uitkering, (e) en vaker in bezit van

25 Jacobs, 1994.

26 Jacobs, 1994, p. 142.

27 Timmer & Niemeijer, 1994.

28 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 99.

29 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 99.

minder dan gemiddeld inkomen, (f) hebben zij vaker een Nederlandse achtergrond, en (g) hebben zij minder vertrouwen in de regering en het rechtssysteem.³⁰

Mensen die een klacht indienen bij de Nationale ombudsman zijn, met andere woorden, geen representatieve afspiegeling van de Nederlandse bevolking. Hierin staat de Nederlandse ombudsman overigens niet alleen. Hetzelfde beeld komt naar voren in internationaal onderzoek.³¹ Dit wordt (met een verwijzing naar de bekende Bijbelpassage³²) wel omschreven als het ‘mattheuseffect’: de mondige burger weet de ombudsman goed te bereiken en wordt daarvoor ook beloond, maar de lagere sociaaleconomische groepen weten de ombudsman veel minder goed te vinden en hebben veelal het nakijken.

*Normatief profiel van de klager*³³

De laatste jaren heeft de vraag naar de representativiteit van het ombudsmanwerk ook nog een andere dimensie gekregen. In België zijn bijvoorbeeld de meeste ombudsdiensten opgericht in de jaren negentig, in de tijd van de zaak-Dutroux, de verkiezingsoverwinningen van extreemrechts en een aantal politieke schandalen. Van de Belgische ombudsman werd daarom verwacht dat hij ook de groeiende kloof tussen burger en overheid zou verkleinen.³⁴ Ook in ons land zag de vorige Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, het als een onderdeel van zijn missie om te werken ‘aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid’³⁵ (zie ook hierna). Tegen deze achtergrond betekent representativiteit niet alleen dat de ombudsman mensen uit alle sociaaleconomische lagen van de bevolking weet te bereiken, maar zijn ook de normatieve ideeën en verwachtingen van verzoekers van belang. Naast het sociaaleconomische profiel is, met andere woorden, ook het normatief profiel van klagers van belang. Hoe denken zij over de rol van de overheid en hoeveel vertrouwen hebben zij bijvoorbeeld in het Nederlandse rechtssysteem?

Op basis van de vraag in hoeverre burgers het recht kennen en herkennen kan een onderscheid worden gemaakt in vier normatieve profielen. Elk profiel staat voor een andere houding ten opzichte van het recht.³⁶ ‘Juridisch actieven’ kennen en herkennen het recht; ‘gezagsgetrouwen’ kennen het recht niet, maar herkennen zich er wel in; ‘cynici’ kennen het recht, maar herkennen zich niet in het recht; en ‘buitenstaanders’ kennen noch herken-

30 Renm & Matrix, 2017, aangehaald in Hubeau, 2018, p. 269.

31 Zie voor een overzicht Hubeau, 2011, 2018.

32 Mattheus 25:29: ‘Aan wie heeft zal gegeven worden en hij zal overvloed hebben; maar aan wie niets heeft zal ook het weinige afgenomen worden van wat hij bezit.’

33 Onderdelen van deze paragraaf zijn ontleend aan Hertogh, 2007.

34 Maes, 2002.

35 Nationale ombudsman, 2005, p. 9.

36 Hertogh, 2006, 2018b.

nen het recht. Deze vier typen kunnen ook worden gelezen als een glijdende schaal van relatief veel vertrouwen in de overheid bij de ‘juridisch actieven’ naar weinig of geen vertrouwen in de overheid bij de ‘buitenstaanders’.

Deze typologie is in 2006 toegepast om het normatief profiel van verzoekers te onderzoeken. In dit onderzoek is uit alle verzoekschriften die de ombudsman in dat jaar heeft ontvangen een (gestratificeerde) steekproef getrokken. In totaal zijn hierbij 502 verzoekschriften met behulp van een inhoudsanalyse nader onderzocht. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre een aantal, vooraf geselecteerde, woorden voorkomen in de verzoekschriften. Hiervoor zijn, op basis van de literatuur en op basis van woorden uit de verzoekschriften zelf, twee woordenlijsten opgesteld: één voor de dimensie ‘kennen’ en één voor de dimensie ‘herkennen’. Naarmate een verzoekschrift meer woorden bevat uit de lijst ‘kennen’, is de veronderstelling dat de schrijver van het verzoekschrift meer kennis heeft van het recht. Naarmate een verzoekschrift *minder*³⁷ woorden bevat uit de lijst ‘herkennen’, is de veronderstelling dat de schrijver van het verzoekschrift zich meer in het recht herkent.

De verzoekschriften kunnen, op basis van de inhoudsanalyse, worden ingedeeld in de vier hiervoor onderscheiden categorieën. Binnen elke categorie verwijst de tekst van het verzoekschrift naar een ander normatief profiel van de verzoeker. Van alle onderzochte verzoekschriften (N = 502) kunnen er 114 (23%) worden aangemerkt als ‘juridisch actief’. Hierbij is sprake van een hoge score op zowel de dimensie ‘kennen’ als de dimensie ‘herkennen’. Zoals het volgende voorbeeld illustreert, worden deze verzoekschriften gekenmerkt door veel verwijzingen naar wet- en regelgeving en door een overwegend formele toon:

‘Het is in strijd met het Vluchtelingenverdrag om cliënt te presenteren bij de autoriteiten van wie hij stelt vervolging te hebben te vrezén, zolang de aanvraag niet is afgewezen en dit oordeel in rechte stand heeft gehouden.’

Er zijn bovendien veel verzoekschriften die als ‘gezagsetrouw’ kunnen worden gekwalificeerd. Binnen deze steekproef gold dat voor 200 verzoekschriften (40%). Hierbij is sprake van een lage score op de dimensie ‘kennen’, gecombineerd met een hoge score op de dimensie ‘herkennen’. Zoals het voorbeeld hierna laat zien, gaat het ook hier om verzoekschriften met een betrekkelijk formele toon, alleen nu met minder juridische verwijzingen:

‘Ik voel me door de houding van de beslissingsambtenaar bij de Visadienst niet behandeld als een eerzaam burger van ons land. Ik ben nu bijna 66 jaar oud en

37 Dit komt omdat, vanwege technische en praktische redenen, in de tweede lijst woorden staan die aangeven dat de schrijver zich *niet* herkent in het recht.

ik meen te kunnen stellen dat ik iemand van onbesproken gedrag ben, ik heb geen strafblad, ik heb altijd en op tijd mijn belastingen betaald en heb indertijd mijn dienstplicht vervuld, om maar eens een paar zaken te noemen.’

Bij 97 verzoekschriften (19%) is sprake van een hoge score op de dimensie ‘kennen’, maar een lage score op de dimensie ‘herkennen’. Deze verzoekschriften corresponderen met het profiel van de ‘cynici’. Net als bij de eerste categorie wordt hier regelmatig verwezen naar relevante wet- en regelgeving (of gebruikgemaakt van andere (quasi-)juridische termen). Zoals het volgende voorbeeld laat zien, is echter de toon van deze verzoekschriften een stuk kritischer:

‘Eerst worden we bestolen van de grond in K. die we rechtmatig volgens de regels van de Nederlandse wet hebben gekocht, dan worden we bestolen van de bouwvergunningen die we volgens de regels hebben aangevraagd, en vervolgens worden we bestolen van onze eigendommen. Bovenal zijn we bestolen van onze toekomst en onze gezondheid. Deze gehele zaak dient grondig en rechtvaardig te worden uitgezocht.’

Ten slotte vallen 91 verzoekschriften (18%) onder de categorie van de ‘buitenstaanders’. Hierbij is sprake van een lage score op de beide dimensies ‘kennen’ en ‘herkennen’. Ook deze verzoekschriften hebben overwegend een kritische toon. Maar, zoals in het voorbeeld hierna, wordt er niet expliciet verwezen naar het recht:

‘Ik ben beroofd van mijn vrije meningsuiting door hard geweld, ik ben beroofd van mijn eigen waarde als moeder tegenover mijn zoon, ik voel me beroofd van mijn zegje te mogen doen, omdat hier in R. niemand gehoor geeft, dat maakt mij erg verdrietig en alleen staan in dit. (...) Graag zou ik willen weten wat ik hieraan kan doen, ik ben niet van plan om dit te pikken en zomaar langs mij heen te laten gaan.’

Samengevat: in deze steekproef is het meest voorkomende normatieve profiel dat van de ‘gezagsgetrouwen’ (40%), gevolgd door de ‘juridisch actieven’ (23%). De ‘cynici’ (19%) en de ‘buitenstaanders’ komen het minste voor (18%).

Hoe verhoudt dit zich tot het landelijke beeld? Er zijn geen gegevens beschikbaar over de verdeling van de normatieve profielen over de gehele Nederlandse bevolking, maar de uitkomsten van de inhoudsanalyse kunnen wel voorzichtig worden vergeleken met een ander onderzoek. Het onderzoeksbureau Motivaction maakt bijvoorbeeld een onderscheid

in 'actieve', 'afhankelijke', 'afwachtende' en 'afzijdige' burgers.³⁸ De omschrijving van deze vier typen is weliswaar wat ruimer dan de normatieve profielen uit de inhoudsanalyse, maar er bestaan wel parallellen tussen beide. Volgens Motivaction kan 20% van alle Nederlanders worden aangemerkt als 'actieven' (tegenover 23% 'juridisch actieven' in het ombudsmanonderzoek), 26% voldoet aan de omschrijving van de 'afhankelijken' (tegenover 40% 'gezagsgetrouwen'), 23% valt in de categorie van de 'afwachtenden' (tegenover 19% 'cynici') en 31% van de Nederlanders bestaat uit 'afzijdige' burgers (tegenover 18% 'buitenstaanders'). Afgaande op deze cijfers lijkt het aantal 'juridisch actieven' (23% tegenover 20%) en 'cynici' (19% tegenover 23%) onder de verzoekers bij de Nationale ombudsman nauwelijks af te wijken van het landelijk gemiddelde. Maar vergeleken bij de hele Nederlandse bevolking is het aantal 'gezagsgetrouwen' bij de Nationale ombudsman *oververtegenwoordigd* (40% tegenover 26%) en is het aantal 'buitenstaanders' *ondervertegenwoordigd* (18% tegenover 31%). Met andere woorden, bij de Nationale ombudsman is er niet alleen sprake van een *sociaaleconomisch*, maar ook van een *normatief* mattheuseffect. Verzoekers met relatief veel vertrouwen in de overheid en het recht worden door de ombudsman beter bereikt dan verzoekers met weinig vertrouwen.

Oordelen over de klachtprocedure

Empirisch onderzoek laat ook zien hoe klagers oordelen over het intern en het extern klachtrecht. Volgens Winter et al. zijn de meeste klagers niet te spreken zijn over het *intern* klachtrecht. Veel klagers (54%) zijn ontevreden over de gevolgde procedure, terwijl slechts een derde (35%) wel tevreden is. Het meest tevreden zijn de klagers bij uitkeringsinstanties (45%) en het meest ontevreden zijn de klagers bij politie en justitie (63%). Gemiddeld geven de meeste klagers een magere 4,7 als rapportcijfer voor de interne klachtprocedure.³⁹

Anders dan bij het intern klachtrecht lijken de meeste klagers bij de Nationale ombudsman wél betrekkelijk tevreden.⁴⁰ Volgens Timmer en Niemeijer zijn de meeste klagers goed te spreken over de procedure bij de ombudsman. In hun enquête is van alle klagers die persoonlijk contact hadden met de Nationale ombudsman 80% tevreden. Klagers wier klacht uiteindelijk niet in behandeling is genomen, zijn echter kritischer over de procedure. Van deze groep heeft 46% geen begrip voor deze beslissing. Bij klagers wier klacht uiteindelijk ongegrond is verklaard, is 40% het daarmee eens.⁴¹ Van de klagers met een ongegronde klacht zegt 47% dat de Nationale ombudsman niet aan hun verwachtingen heeft voldaan. Voor klagers met een gegronde klacht geldt dit voor 28%.⁴²

38 Deze vier typen zijn verder uitgewerkt in WRR, 2005, p. 152 e.v.

39 Winter et al., 2007, p. 109.

40 Vgl. Euwema et al., 2007, p. 225-247.

41 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 100.

42 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 101.

In een klanttevredenheidsonderzoek uit 2003 geeft 81% van de ondervraagden aan over het algemeen positief tegen de Nationale ombudsman aan te kijken (N = 348). Ruim vier op de tien ondervraagden (42%) beoordeelt de behandeling van hun klacht als uitstekend of zeer goed (en 24% als matig of slecht). Een grote meerderheid (85%) zou bovendien de Nationale ombudsman aanraden aan anderen en zelf ook opnieuw van zijn diensten gebruikmaken.⁴³ In 2010 gaven de verzoekers de Nationale ombudsman als algemeen oordeel gemiddeld een 8,2 (N = 126).⁴⁴

In een ander onderzoek worden deze resultaten nog wat meer uitgesplitst. Euwema et al. maakte hiervoor gebruik van een survey onder 561 verzoekers, aangevuld met enkele diepte-interviews. Bij deze respondenten was hun klacht in 86,3% van de gevallen afgehandeld met een interventie, in 5,2% met een rapport, in 1,3% met bemiddeling en in 7,2% van de gevallen was de klacht doorgestuurd. De deelnemers aan de enquête gaven de Nationale ombudsman als gemiddeld rapportcijfer een 7,7 (algemene tevredenheid). Het gemiddelde cijfer voor de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid was 8,2. Verder bleek dat vrouwen meer tevreden zijn dan mannen. Verzoekers die zijn geholpen met een interventie, zijn bovendien tevredener (8,0) dan verzoekers wier klacht is uitgemond in een rapport (5,8).⁴⁵

19.4 KLACHTRECHT VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE OVERHEID

Klachten kunnen ook bijdragen aan verbeteringen bij de overheid. Om dit voor het intern klachtrecht te faciliteren moeten bestuursorganen bijvoorbeeld alle binnengekomen klachten registreren en hierover jaarlijks publiceren in een jaarverslag (art. 9:12a Awb). Een belangrijk instrument waarmee de Nationale ombudsman de kwaliteit van de overheid kan verbeteren, is door in zijn rapport één of meer aanbevelingen op te nemen (art. 9:27 lid 3 Awb). Er kan een onderscheid worden gemaakt in individuele aanbevelingen (gericht op genoegdoening in het concrete geval) en algemene aanbevelingen (gericht op verbetering van de uitvoeringspraktijk). Daarnaast heeft de ombudsman de bevoegdheid om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Op basis van empirisch onderzoek krijgen we meer inzicht in de functie van kwaliteitsverbetering door de Nationale ombudsman, de bestuurlijke doorwerking van het (interne en externe) klachtrecht bij overheidsinstanties, en het leereffect van klachten bij de politiek.

43 Interview NSS, 2003, p. 5-7.

44 Mein et al., 2010, p. 25.

45 Euwema et al., 2007, p. 237.

Kwaliteitsverbetering door de Nationale ombudsman

Zoals hiervoor al bleek, legt de ombudsman de laatste jaren veel nadruk op zijn rol als individuele geschilbeslechter en is het aantal klachten dat wordt opgelost door middel van de informele interventiemethode sterk toegenomen. De keerzijde van deze ontwikkeling is dat de ombudsman minder nadruk lijkt te leggen op zijn rol als kwaliteitsbewaker. Parallel aan de groei van het aantal interventies is het aantal klachten dat uitmondt in een uitgebreid onderzoek en een formeel onderzoek verder teruggelopen. Daarnaast lijkt het erop dat de ombudsman ook geleidelijk steeds minder aanbevelingen uitbrengt.⁴⁶ Het aantal onderzoeken uit eigen beweging staat, daarentegen, juist weer wat meer in de belangstelling. Met uitzondering van een kleine piek in de vroege jaren negentig bracht de ombudsman lange tijd gemiddeld niet meer dan één of twee onderzoeken per jaar uit. Vanaf 2005 is dit beeld veranderd (mede omdat hier bij de benoeming van een nieuwe ambtsdrager ook meer budget voor beschikbaar werd gesteld). Sinds 2006 worden gemiddeld zeven onderzoeken per jaar gepubliceerd.⁴⁷ Daarnaast heeft de huidige Nationale ombudsman, Reinier van Zutphen, de ambitie om, naast de behandeling van individuele klachten, ook steeds meer grote onderzoeken uit eigen beweging te initiëren. Hiervoor is een speciale onderzoeksagenda opgesteld, met vijf centrale thema's: schuld en armoede, toegang tot voorzieningen, burgerparticipatie, digitalisering en de bescherming van rechten.⁴⁸

Leereffecten openbaar bestuur

In hoeverre leiden klachtprocedures bij de overheid tot een daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van het overheidsoptreden?

Winter et al. onderzochten die vraag voor het *intern* klachtrecht. Op basis van dossieronderzoek en interviews bij 22 bestuursorganen luidt hun conclusie: 'De meerderheid van de bestuursorganen scoort op het lerend vermogen van organisaties onvoldoende.'⁴⁹ Bij deze organisaties 'staat niet de hele organisatie open voor de signalen die van klachten uitgaan', en wanneer er sprake is van aanbevelingen, is 'niet duidelijk of deze aanbevelingen ook geïmplementeerd worden'.⁵⁰ Van Zutphen is ook vrij pessimistisch over het leereffect van het *extern* klachtrecht. Terugkijkend op 25 jaar Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt hij:

46 Hertogh, 2014.

47 De Langen, Govers & Van Zutphen, 2018, p. 375-376.

48 Interview met de Nationale ombudsman, in: Marseille, Wever & Wildeboer, 2018, p. 114.

49 Winter et al., 2007, p. 85.

50 Winter et al., 2007, p. 85.

‘Een aantoonbaar verband tussen titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht en goed bestuur lijkt er niet te zijn (of gewoon gezegd: is er niet). Als toepassing en gebruik van de bepalingen van de Awb worden ingezet door de ombudsman dan is dat geen garantie dat de op basis van diezelfde Awb door hem geformuleerde en tot het bestuursorgaan gerichte aanbevelingen die altijd ook worden gedaan om het bestuur te verbeteren, ter harte worden genomen en zonder talmen worden uitgevoerd.’⁵¹

De uitkomsten van empirisch onderzoek laten echter een positiever beeld zien van de invloed van de ombudsman op het overheidsoptreden. Een aantal (evaluatie)onderzoeken naar de Nationale ombudsman hebben aandacht besteed aan de ‘bestuurlijke doorwerking’ van zijn oordelen. Er is sprake van doorwerking ‘wanneer de in het oordeel van de [ombudsman] vervatte norm door het bestuur wordt overgenomen in zijn (uitvoerings)beleid of praktijk van regeltoepassing’.⁵² Het eerste uitgebreide evaluatieonderzoek van de Nationale ombudsman bevatte ook een aantal uitgebreide kwalitatieve casestudies bij de (toenmalige) Directie Vreemdelingenzaken, de Belastingdienst, de Informatiseringsbank en de politie. Hiervoor is gebruikgemaakt van interviews, observaties en documentenonderzoek. Aan dit deel van het onderzoek hebben circa 300 ambtenaren meegewerkt. Op basis van de casestudies concluderen de onderzoekers:

‘De Nationale ombudsman heeft bij deze organisaties een aantal wezenlijke verbeteringen bewerkstelligd, met name op procedureel en organisatorisch vlak.’⁵³

Volgens Timmer en Niemeijer heeft de ombudsman vooral veel bereikt op het terrein van postbehandeling, het motiveren van beslissingen, de informatieverstrekking, de klachtbehandeling en de bejegening.⁵⁴

De bestuurlijke doorwerking komt ook aan de orde in de evaluatie van de Nationale ombudsman over de periode 2005-2010. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van documentenonderzoek (jaarverslagen, rapporten, interne beleidsstukken enz.) en semigestructureerde interviews met deskundigen, vertegenwoordigers van negen overheidsorganisaties, en medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman. De conclusie luidt als volgt:

51 Van Zutphen, 2019, p. 679-680.

52 Hertogh, 1997, p. 15.

53 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 241-242.

54 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 251.

‘Wat betreft het (leer)effect van het werk van de Nationale ombudsman op de overheid, brengen de respondenten naar voren dat overheidsorganisaties zich in het algemeen beter zijn gaan verplaatsen in de positie van de burger. (...) Voor de eigen organisatie sprekend, zegt men lessen te hebben geleerd en aanpassingen te hebben doorgevoerd. (...) Anderen zijn zuiniger in hun oordeel over de effecten van de Nationale ombudsman door te stellen dat zonder zijn invloed dit óók bereikt zou zijn.’⁵⁵

Terugkijkend op zijn eigen periode als Nationale ombudsman stelt Alex Brenninkmeijer dat het erop lijkt dat de ombudsman bijdraagt aan een betere kwaliteit van de dienstverlening door de overheid, maar dat dit wel verschilt per overheidsorganisatie. Enerzijds zijn veel ministeries vrij gesloten en zien ze de ombudsman nog vaak ‘als vijand’. Anderzijds zijn er bij de meeste uitvoeringsorganisaties wel belangrijke effecten bewerkstelligd.⁵⁶

Doorwerking van klachten

Om deze en andere resultaten over de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de Nationale ombudsman te kunnen duiden is een onderzoeksmodel ontwikkeld.⁵⁷ Dit model ziet doorwerking als een proces dat uit drie fasen bestaat: informatie, transformatie en verwerking. Elke fase vertegenwoordigt een cruciaal beslissingsmoment van het bestuursorgaan en kan respectievelijk worden samengevat met de vraag: hoe luidt het oordeel van de ombudsman? Wat betekent het oordeel voor ons? En, wat doen we nu verder met het oordeel? Vervolgens wordt in elk van deze fasen een barrière onderscheiden die er met name in dat stadium van de besluitvorming voor kan zorgen dat de doorwerking wordt gehinderd. In de informatiefase is met name de helderheid van het oordeel van belang, en de moeite die het kost om er een algemene regel uit af te leiden (jurisprudentieregel). In de transformatiefase kan de doorwerking worden gehinderd door de afstand tussen het oordeel en het beleid van het bestuursorgaan (spanning tussen oordeel en beleid). In de verwerkingsfase kunnen defensieve reacties een belangrijke rol spelen.

Dit model is vervolgens toegepast in een kwalitatief onderzoek naar de doorwerking van het oordeel van de bestuursrechter en de Nationale ombudsman bij de Belastingdienst en de (toenmalige) IB-Groep. Hiervoor is gebruikgemaakt van ongeveer 30 semigestructureerde interviews met ambtenaren en andere sleutelfiguren, aangevuld met observaties en documentenonderzoek. Dit onderzoek laat zien dat de controlestijl van de bestuursrechter en de Nationale ombudsman een belangrijke factor is voor de doorwerking van hun oordeel.

55 Mein et al., 2010, p. 30.

56 Brenninkmeijer, 2014.

57 Hertogh, 1997.

Er kan onderscheid worden gemaakt in ‘repressieve’ en ‘reflexieve’ controle. De eerste stijl is gebaseerd op de veronderstelling dat doorwerking kan worden bevorderd door sancties en dwang. De tweede stijl benadrukt het belang van de onderlinge dialoog en probeert het oordeel te laten doorwerken door zo veel mogelijk aan te sluiten bij het referentiekader van de gecontroleerde. Het onderzoek laat zien dat de bestuursrechter een overwegend repressieve stijl hanteert (op basis van dwang en sancties) en dat de Nationale ombudsman meer gebruikmaakt van een reflexieve stijl (op basis van overleg en overtuiging). Het blijkt bovendien dat repressieve controle tot meer barrières voor doorwerking leidt dan reflexieve controle.⁵⁸

Leereffecten politie

In tegenstelling tot bij de meeste uitvoeringsdiensten, heeft het werk van de Nationale ombudsman bij de politie veel minder effect. Zo schrijft Alex Brenninkmeijer over zijn tijd als ombudsman bijvoorbeeld: ‘Een verhaal apart is de politieorganisatie (...). Het bleek in het verleden erg moeilijk om 28 korpsen te beïnvloeden als het om de behoorlijkheid gaat. Ieder rapport kon als incident worden afgedaan.’⁵⁹ Ook Timmer en Niemeijer concluderen in hun evaluatieonderzoek: ‘Het leereffect van de Nationale ombudsman op de onderzochte politiekorpsen is nog tamelijk gering en incidenteel.’⁶⁰ Dit beeld wordt (indirect) bevestigd in het onderzoek van Van Vlugt. Op basis van 45 semigestructureerde interviews (met o.a. medewerkers van de betrokken ministeries, het Openbaar Ministerie, de korpsleiding en andere politiemedewerkers), aangevuld met observaties en documentenonderzoek, analyseert zij het leerproces bij de politie in reactie op het ombudsmanoptreden. Ook Van Vlugt constateert dat ‘de oordelen van de ombudsman nauwelijks [leiden] tot doorwerking in het beleid (zowel bij politie als op de ministeries)’.⁶¹

Volgens Van den Brink en Van Os laten de klachten bij de Nationale ombudsman zien dat er in de afgelopen 25 jaar een belangrijke verandering is opgetreden in het onderlinge verkeer tussen politie en burger. Zij bestudeerden 57 ombudsmanrapporten over de politie in verschillende periodes (1982, 1987, 1992, 1997, 2002, 2007) en met betrekking tot incidenten verspreid over heel Nederland. Uit deze rapporten blijkt dat er steeds meer een situatie is ontstaan ‘waarin de partijen elkaar niet begrijpen en andere normen aan elkaar stellen’.⁶² Volgens Van den Brink en Van Os leidt dit er steeds vaker toe dat de vlam in de pan slaat en men tot verbale of fysieke agressie overgaat.

58 Hertogh, 1997.

59 Brenninkmeijer, 2014, p. 104.

60 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 235-236.

61 Van der Vlugt, 2011, p. 285.

62 Van den Brink & Van Os, 2007, p. 164.

Van der Vlugt heeft gedetailleerd in kaart gebracht wat er vervolgens bij de politie gebeurt als er over het politieoptreden een klacht wordt ingediend bij de Nationale ombudsman. In haar ogen kan de geringe doorwerking van het werk van de ombudsman worden verklaard door drie factoren.⁶³ De eerste factor is de organisatiestructuur van de politie. Ten tijde van haar onderzoek bestond de politie nog uit 28 verschillende korpsen. Hierdoor is de kennis over klachten erg versnipperd en is het moeilijk om hier algemene lessen uit te trekken. De tweede factor is de organisatiecultuur. Binnen de politie is sprake van onderlinge solidariteit, een sterk geloof in de eigen moraliteit en een anti-intellectuele houding. En ten slotte hanteert de Nationale ombudsman ten aanzien van de politie vaak een overwegend ‘repressieve’ controlestijl (waarbij vooral reactief wordt opgetreden en nauwelijks sprake is van onderling contact over het oordeel en de aanbevelingen). Deze controlestijl belemmert in alle fasen de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de ombudsman bij de politie. De organisatiestructuur is inmiddels met de invoering van de Nationale Politie in 2013 ingrijpend veranderd, maar dat geldt nog niet voor de onderliggende organisatiecultuur. In de woorden van Brenninkmeijer: ‘Met de Nationale Politie valt inmiddels beter zaken te doen, zij het dat in de aard van de politieorganisatie besloten ligt dat veelal defensief gereageerd wordt, zeker bij incidenten.’⁶⁴

19.5 KLACHTRECHT VANUIT HET PERSPECTIEF VAN VERTROUWEN

Een belangrijke veronderstelling van zowel het intern als het extern klachtrecht is dat klachtprocedures ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het maatschappelijk vertrouwen in de overheid.⁶⁵ De gedachte is dat ‘als een burger na het indienen van een klacht tevreden kan worden gesteld, (...) het vertrouwen in de overheid doorgaans ook weer vergroot [zal] worden’.⁶⁶ Dit wordt ook wel omschreven als de ‘prestatiehypothese’. In deze paragraaf wordt deze verwachting van het klachtrecht vergeleken met de uitkomsten van empirisch onderzoek en wordt een verklaring voor deze bevindingen gezocht in enkele specifieke kenmerken van het klachtrecht.

Klachtrecht leidt niet automatisch tot herstel van vertrouwen

Publiek vertrouwen is van cruciaal belang voor zowel de legitimiteit als de effectiviteit van de overheid. Uit internationaal onderzoek blijkt echter dat dit vertrouwen onder druk staat.⁶⁷ Dit zien we ook terug in Nederlands onderzoek. Volgens het Sociaal en Cultureel

63 Van der Vlugt, 2011, p. 373-374.

64 Brenninkmeijer, 2014, p. 104.

65 *Kamerstukken II 1997/98*, 25837, nr. 3, p. 2 (MvT).

66 Winter et al., 2007, p. 21.

67 Vgl. Dogan, 2005.

Planbureau heeft in 2018 58% van de Nederlanders voldoende vertrouwen in de Tweede Kamer en 57% in de regering. Jongeren (68%), hoger opgeleiden (72%) en mensen met een bovenmodaal gezinsinkomen (72%) hebben echter veel meer vertrouwen in de politiek dan ouderen (48%), lager opgeleiden (43%) en mensen met een beneden modaal inkomen (42%).⁶⁸ Volgens de laatste versie van de *Legimateitsmonitor* schommelt de mate van ‘vertrouwen in ambtenaren’ de afgelopen jaren steeds rond de 40%.⁶⁹ Ander onderzoek laat zien dat 60% van de Nederlanders (sterk) vertrouwen en 10% (sterk) wantrouwen hebben 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.⁷⁰ In hoeverre leidt een klachtprocedure nu tot een herstel van het vertrouwen in de overheid (onder klagers en de rest van de bevolking)?

Zoals eerder besproken, blijkt uit onderzoek dat de meeste klagers niet tevreden zijn over het intern klachtrecht. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het doorlopen van interne klachtprocedures niet leidt tot herstel van vertrouwen in de overheid. In niet meer dan 10% van alle gevallen is als gevolg van de klachtbehandeling het vertrouwen van klagers in het bestuursorgaan toegenomen. Maar meestal is het vertrouwen afgenomen (46%) of gelijk gebleven (47%).⁷¹ Anders dan bij het intern klachtrecht bleek hiervoor ook dat de meeste klagers bij de Nationale ombudsman wél betrekkelijk tevreden zijn over de gevolgde procedure. Toch lijkt ook het doorlopen van een externe klachtprocedure geen duidelijke bijdrage te leveren aan het herstel van vertrouwen.

Nederlandse onderzoeksgegevens over het effect van de ombudsman op het vertrouwen zijn op dit moment nog nauwelijks beschikbaar, maar hiervoor kan wel een beroep worden gedaan op onderzoek naar drie Belgische ombudsdiensten (wier positie en bevoegdheden in grote mate overeenkomen met die van de Nationale ombudsman). Van Roosbroek en Van de Walle hebben de tevredenheids- en de vertrouwenscijfers van deze ombudsdiensten naast elkaar gelegd en de samenhang tussen beide onderzocht. Hun conclusie luidt:

‘De veronderstelling dat de ombudsman een grote bijdrage kan leveren aan het herstel van het vertrouwen in administratie en overheid kon op basis van onze data niet empirisch [worden] onderbouwd (...).⁷²

68 Den Ridder & Dekker, 2018.

69 Hendriks et al., 2016, p. 50-53.

70 Dekker & Van Houwelingen, 2017, p. 14.

71 Herweijer & Winter, 2007, p. 239.

72 Van Roosbroek & Van de Walle, 2006, p. 116.

Ook uit de (schaarse) Nederlandse onderzoeksgegevens blijkt niet meteen dat de Nationale ombudsman een grote bijdrage levert aan het herstel van het vertrouwen. Euwema et al. (2007) hebben in hun enquête bijvoorbeeld een (zwak) verband (0,37) gevonden tussen de tevredenheid van de klager over het optreden van de ombudsman en hun vertrouwen in de overheid.⁷³ Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze cijfers mogelijk wat geflatteerd zijn, dat het hier slechts gaat over het vertrouwen in de betrokken overheidsinstantie en niet in de overheid in het algemeen, en dat het hier alleen gaat om een correlatie en nog niet om causaliteit.⁷⁴ Dit algemene beeld sluit aan bij de bevindingen van een ander onderzoek naar het functioneren van de Nationale ombudsman. Ook hier concluderen de onderzoekers:

‘Uit ons panelgesprek en de enquête onder een beperkte groep klagers komt naar voren dat de op zichzelf genomen adequate klachtafhandeling er niet toe heeft geleid dat het vertrouwen in de overheid is toegenomen.’⁷⁵

*Burgerbeelden in het klachtrecht*⁷⁶

De prestatiehypothese biedt geen overtuigende verklaring voor de relatie tussen klachtprocedures en vertrouwen in de overheid. Het doorlopen van een klachtprocedure leidt immers in het algemeen niet tot herstel van het vertrouwen in het overheidsoptreden, ongeacht of klagers nu tevreden (extern klachtrecht) of ontevreden (intern klachtrecht) zijn. Maar hoe kan dit dan wél worden verklaard? Mogelijk biedt ook het klachtrecht zelf een verklaring voor het feit dat klachtprocedures niet automatisch bijdragen aan het herstel van het vertrouwen. Dit geldt met name voor de specifieke beelden van de burger die in het klachtrecht centraal staan. Deze beelden verwijzen naar het type burger dat de wetgever kennelijk voor ogen had bij het ontwerp van de Awb. Deze zijn af te leiden uit wettelijke bepalingen en uit de manier waarop klachtprocedures in de praktijk zijn vormgegeven. Drie van deze burgerbeelden zullen hier nader worden geanalyseerd. Deze zullen achtereenvolgens worden aangeduid als de ‘zelfredzame burger’, de ‘egoïstische burger’ en de ‘calculerende burger’.⁷⁷

a. De zelfredzame burger

Het eerste beeld dat in het klachtrecht een grote rol speelt is dat van de zelfredzame burger. Wat dit betreft weerspiegelt het klachtrecht de algemene uitgangspunten van de Awb.⁷⁸

73 Euwema et al., 2007, p. 241.

74 Van der Meer, 2014.

75 Mein et al., 2010, p. 30.

76 Onderdelen van deze paragraaf zijn ontleend aan Hertogh, 2010.

77 Hertogh, 2010.

78 De Groot-van Leeuwen & Laemers, 2010, p. 132.

De nota *Andere overheid* formuleert dit beeld bijvoorbeeld als volgt: ‘Het kabinet denkt (...) aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.’⁷⁹ In het klachtrecht komt dit beeld van de zelfredzame burger bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat de burger wordt geacht om zelfstandig aan een groot aantal administratieve verplichtingen te voldoen. Burgers hebben bijvoorbeeld een informatieplicht, waarbij van hen verwacht wordt dat ze bepaalde termijnen in acht nemen, ze tijdig de juiste gronden aanvoeren, en overeenkomstig de eisen van een goede procesorde bewijs en tegenbewijs produceren.⁸⁰

Uit empirisch onderzoek komt echter een heel ander beeld van de burger naar voren. Veel wettelijke regels en de wegen die op papier bewandeld kunnen worden, blijken in de praktijk onbekend bij en onbegaanbaar voor burgers.⁸¹ Veel burgers zijn bovendien veel minder zelfredzaam dan de wetgever veronderstelt.⁸² Twee op de drie Nederlanders (58%) weet niet waar men met een probleem of klacht terecht kan bij de overheid. Acht op de tien (80%) heeft daarom behoefte aan meer informatie over klachtprocedures. Ongeveer één op de drie (34%) Nederlanders die voor een klacht, probleem of meningsverschil contact hebben gehad met een overheidsinstantie, vond het lastig om zijn probleem aan te kaarten bij de desbetreffende instantie.⁸³ Ook relatief veel mensen (62%) komen met hun klacht terecht bij de Nationale ombudsman omdat ze niet wisten wie ze anders zouden moeten vragen.⁸⁴ Mensen nemen contact op met de ombudsman omdat ze de regels en procedures onvoldoende kennen en graag willen weten hoe iets juridisch in elkaar zit. Onder burgers die de ombudsman telefonisch benaderen, geldt dit voor 61% (onder hen die de ombudsman een e-mail sturen voor 44% en voor hen die een brief schrijven voor 37%).⁸⁵

b. De egoïstische burger

Zoals hiervoor is besproken, kunnen individuele klachten van burgers ook belangrijke informatie opleveren waarvan de overheid kan leren voor volgende vergelijkbare gevallen. Binnen het klachtrecht overheerst echter het beeld dat de burger vooral gericht is op zijn eigenbelang. In de praktijk ligt daarom de nadruk op de genoegdoeningsfunctie en verdwijnt de leerfunctie veelal naar de achtergrond. ‘[Het] is en blijft de burger voor wie de

79 *Kamerstukken II* 2003/04, 29362, nr. 2, p. 5.

80 De Groot-van Leeuwen & Laemers, 2010, p. 139.

81 De Groot-van Leeuwen & Laemers, 2010, p. 136.

82 WRR, 2017.

83 De Beer & Kanne, 2009.

84 Vullings, 2006, p. 15.

85 Vullings, 2006, p. 15.

bescherming van het klachtrecht op de eerste plaats is bedoeld', aldus een handleiding in het klachtrecht.⁸⁶ Volgens Herweijer en Winter hebben veel bestuursorganen een beperkte opvatting van het intern klachtrecht. 'Bij die bestuursorganen ligt de nadruk op de klachtbehandeling in het voorliggende geval. Genoegdoening van de klager die tekort is gedaan staat daarbij voorop.'⁸⁷ Uit hun evaluatie blijkt dat bestuursorganen relatief snel zijn met het aanbieden van excuses, veel vaker dan uit de casus verwacht kon worden. Aan de andere kant is bij brieven aan de klager vaak niet of nauwelijks terug te vinden wat de oorzaak van de klacht was of welke maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen. Dit geldt ook voor de manier waarop klachten worden geregistreerd.⁸⁸ De klachtfunctionaris is bij de meeste bestuursorganen (92%) bovendien een nevenfunctie, en de ambtelijke leiding toont in het algemeen (82%) nauwelijks interesse voor de behandeling van klachten.⁸⁹ Bij de Nationale ombudsman lijkt er wat meer ruimte te zijn voor de leerfunctie van het klachtrecht. Maar, zoals hiervoor is besproken, staat ook hier uiteindelijk de individuele genoegdoening voorop. Dit komt met name tot uitdrukking in het veelvuldig gebruik van de interventiemethode.

Empirisch onderzoek laat echter zien dat de gemiddelde klager minder egoïstisch is dan binnen het klachtrecht wordt verondersteld. Het is de klager niet in de eerste plaats te doen om genoegdoening, maar juist om de leerfunctie van het klachtrecht. Verreweg de meeste mensen dienen een (interne) klacht in om zo de organisatie attent te maken op fouten (88%), om zo de leiding in staat te stellen er wat aan te doen (85%), of om ervoor te zorgen dat anderen niet de dupe worden van vergelijkbare fouten (61%). Veel minder mensen zijn daarentegen primair gericht op individuele genoegdoening. Slechts een derde (36%) ziet de klacht bijvoorbeeld als een manier om op een snelle en gemakkelijke manier zijn recht te halen.⁹⁰ Hetzelfde geldt voor de Nationale ombudsman. Het meest voorkomende motief bij klagers is 'de behoefte gerespecteerd te worden'.⁹¹ Naast hun gelijk halen (62%) wil men door middel van de klacht ook de betrokken dienst op de vingers tikken (57%). Een veel kleinere groep wil met hun klacht bij de ombudsman een schadevergoeding binnenhalen (22%).⁹²

86 Meulenbroek, 2008, p. 130.

87 Herweijer & Winter, 2007, p. 236.

88 Winter et al., 2007, p. 79.

89 Winter et al., 2007, p. 59.

90 Winter et al., 2007, p. 95.

91 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 99.

92 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 78.

c. De calculerende burger

Het derde en laatste beeld dat binnen het klachtrecht een grote rol speelt, zij het misschien wat minder prominent dan de eerste twee beelden, is dat het burgers vooral te doen is om de uitkomst van de klachtprocedure. Volgens dit beeld maakt de burger een kosten-batenafweging en wordt uiteindelijk zijn oordeel over de klachtprocedure volledig bepaald door de vraag: krijg ik gelijk of niet? De gemiddelde burger is, met andere woorden, niet geïnteresseerd in het spel maar in de knikkers.

Interne klachtprocedures hebben (volgens onderzoek uit 2007) nog relatief vaak een vrij formeel, afstandelijk karakter. Artikel 9:5 Awb voorziet weliswaar nadrukkelijk in de mogelijkheid van een ‘informele’ procedure, maar hiervan wordt nog niet overal gebruikgemaakt.⁹³ Ook de procedure bij de Nationale ombudsman wordt (volgens onderzoek uit 1994) soms als relatief formeel omschreven. Volgens Timmer en Niemeijer bijvoorbeeld, biedt de ‘afstandelijke klachtbehandeling’ door de Nationale ombudsman ‘geen ruimte voor de emoties van de klager’.⁹⁴ Veel klagers bij de ombudsman zijn kritisch over de communicatieaspecten van de procedure. Van de verzoekers bij de ombudsman die een rapport hebben ontvangen, beoordeelde 33% de communicatie in het algemeen als matig of slecht (24% vond de communicatie uitstekend of zeer goed). Dezelfde groep verzoekers was bovendien kritisch over de snelheid van de informatie tijdens de procedure, over de terugkoppeling tijdens de klachtbehandeling en over de duidelijkheid van de stappen die tijdens de procedure werden ondernomen.⁹⁵

Het beeld dat de klagende burger alleen geïnteresseerd is in de uitkomst en niet in de procedure zelf, wordt niet bevestigd door het beschikbare onderzoek. Hieruit blijkt eerder het tegendeel. In de praktijk spelen rationele overwegingen en de uitkomst van de procedure weliswaar een rol, maar daarnaast willen klagers tijdens de procedure vooral serieus genomen worden en de kans krijgen om hun verhaal te doen.⁹⁶ Het blijkt bijvoorbeeld dat het rapportcijfer voor de (interne) klachtprocedure geen sterke samenhang vertoont met de vraag of de klacht uiteindelijk wel of niet gegrond wordt verklaard.⁹⁷ Een positief oordeel van klagers over de interne klachtafhandeling door bestuursorganen hangt, daarentegen, wél in belangrijke mate af van ‘het gevoel serieus te zijn genomen, de indruk snel te zijn geholpen en de mening dat men een deskundige klachtfunctionaris heeft getroffen’.⁹⁸

93 Herweijer & Winter, 2007, p. 237. Mogelijk is deze praktijk inmiddels veranderd. Actuele empirische gegevens zijn echter niet beschikbaar.

94 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 87. Hiervoor geldt dezelfde kanttekening als in de vorige voetnoot.

95 Interview NSS, 2003, p. 9, 15, 16.

96 Vgl. Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema, 2010.

97 Herweijer & Winter, 2007, p. 242.

98 Herweijer & Winter, 2007, p. 243.

Onderzoek bij de Nationale ombudsman laat een vergelijkbaar beeld zien. Ongeveer een derde van alle verzoekers neemt contact op met de Nationale ombudsman omdat men zijn verhaal kwijt wilde (onder bellers is dit zelfs 52%).⁹⁹ Klagers bij de ombudsman waarderen vooral het persoonlijk contact en dit bepaalt ook in belangrijke mate hun tevredenheid met de procedure.¹⁰⁰ Ook hier geldt: de uitkomst van de klachtbehandeling is belangrijk, maar niet doorslaggevend. Van de klagers met een voor hen ongunstig oordeel oordeelt toch nog de helft tot een derde positief.¹⁰¹

Klachtrecht en rechtsvervreemding

Kort samengevat laat empirisch onderzoek zien dat de drie centrale burgerbeelden uit het klachtrecht op gespannen voet staan met de realiteit. Deze divergentie vormt waarschijnlijk ook een verklaring voor het feit dat klachtprocedures in het algemeen niet leiden tot herstel van vertrouwen in het overheidsoptreden.

Veel klagers zijn voorafgaand aan een (interne of externe) klachtprocedure vrij cynisch over het klachtrecht.¹⁰² Voor wat betreft het intern klachtrecht denkt 64% bijvoorbeeld dat zijn klacht er niet toe zal leiden dat men snel en gemakkelijk krijgt waar men recht op heeft. Een vergelijkbare groep (62%) vindt het indienen van een klacht eigenlijk een zinloze activiteit; ze gaan toch gewoon hun gang. En ongeveer de helft van de klagers twijfelt (45%) vooraf bovendien of de betrokken ambtenaar wel op de vingers zal worden getikt.

Omdat tijdens een klachtprocedure veel gebruik wordt gemaakt van juridische termen en rituelen die niet aansluiten bij hun eigen leefwereld, ervaren veel burgers, volgens Jacobs, een klachtonderzoek als een 'vervreemdingsproces'.¹⁰³ Deze vervreemding wordt echter niet alleen veroorzaakt door het feit dat burgers het recht onvoldoende *kennen*, maar ook omdat burgers moeite hebben om zichzelf in het klachtrecht te *herkennen*.¹⁰⁴ Burgers die toch al cynisch en zonder veel vertrouwen waren begonnen aan een klachtprocedure, worden geconfronteerd met regels en procedures die zijn gebaseerd op burgerbeelden die niet of nauwelijks aansluiten bij hun eigen motieven en ervaringen. Zij herkennen zich, met andere woorden, niet in de centrale burgerbeelden van het klachtrecht. Als gevolg hiervan ziet bijvoorbeeld een derde (29%) van alle verzoekers bij de Nationale ombudsman het rapport van de ombudsman niet als antwoord op hun klacht en beoordelen vier op de tien verzoekers (39%) de rechtvaardigheid van het oordeel van de ombudsman als matig

99 Vullings, 2006, p. 15.

100 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 74-81.

101 Timmer & Niemeijer, 1994, p. 101.

102 Winter et al., 2007, p. 96.

103 Jacobs, 1994, p. 181.

104 Hertogh, 2018b.

of slecht.¹⁰⁵ Tegen deze achtergrond is het misschien niet verbazingwekkend dat het doorlopen van een (interne of externe) klachtprocedure lang niet altijd leidt tot meer vertrouwen in de overheid.

19.6 CONCLUSIES EN ENKELE SUGGESTIES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Het empirisch onderzoek dat in deze bijdrage is besproken, laat de sterke en zwakke kanten zien van het klachtrecht bij de overheid. Deze bevindingen hebben ook belangrijke implicaties voor de rechtspraktijk. Vanuit het perspectief van de klager blijkt uit empirisch onderzoek dat het (extern) klachtrecht steeds meer gericht is op snelle en informele geschilbeslechting. Empirische gegevens laten echter ook zien dat de klagers bij de Nationale ombudsman geen afspiegeling zijn van de Nederlandse bevolking. Voor de praktijk betekent dit dat de ombudsman, bijvoorbeeld via onderzoek uit eigen beweging, zou kunnen proberen om ook meer sociaaleconomische zwakkere klagers en ‘buitenstaanders’ te bereiken.

Vanuit het perspectief van de overheid blijkt uit empirisch onderzoek dat het (extern) klachtrecht belangrijke leereffecten kan hebben. Daarnaast blijkt echter dat bij het intern klachtrecht het effect op het overheidsoptreden betrekkelijk gering is en dat het optreden van de Nationale ombudsman bij de politie minder leereffecten heeft dan bij andere overheidsinstanties. Voor de praktijk zou dit kunnen betekenen dat het leerproces rond interne klachten verder moet worden verbeterd en dat de Nationale ombudsman bij de behandeling van politiekklachten vaker gebruikmaakt van een ‘reflexieve’ controlestijl. Ten slotte blijkt dat een succesvolle klachtprocedure niet automatisch leidt tot het herstel van het vertrouwen tussen overheid en burger. Dit kan waarschijnlijk worden verbeterd als het klachtrecht voortaan meer gebruikmaakt van realistische burgerbeelden.

Deze bijdrage laat echter ook de tekortkomingen zien van het huidige onderzoek naar het klachtrecht bij de overheid. Er wordt weliswaar regelmatig empirisch onderzoek verricht naar klachtprocedures, maar veel belangrijke vragen zijn nog onbeantwoord. Waarom maken bijvoorbeeld sommige mensen wél en andere geen gebruik van het klachtrecht? In hoeverre fungeert het intern klachtrecht als een effectieve filter voor het extern klachtrecht? Wat is de structurele invloed van het klachtrecht op het dagelijks functioneren van de overheid? En wat is de relatie tussen klachtprocedures en het vertrouwen tussen overheid en burger?

¹⁰⁵ Interview NSS, 2003, p. 17.

Voor de beantwoording van deze en andere vragen is het noodzakelijk dat de bestaande onderzoeksagenda op twee onderdelen wordt uitgebreid. Ten eerste is het belangrijk dat er nog meer empirisch onderzoek naar het klachtrecht plaatsvindt. Dit geldt allereerst voor het intern klachtrecht, dat tot dusver nog nauwelijks empirisch is onderzocht. In dit verband is ook de opkomst van de (interne) ombudsman bij universiteiten en andere onderwijsinstellingen van belang.¹⁰⁶ Daarnaast zijn veel data over het extern klachtrecht inmiddels redelijk gedateerd. Voor de toekomst is het daarom belangrijk dat het feitelijk functioneren van zowel het intern als het extern onderzoek regelmatig empirisch wordt onderzocht. In dit onderzoek moeten bovendien de betrokken burgers en professionals zelf meer aan het woord komen. Ten tweede is het belangrijk dat ook de theorievorming over het klachtrecht bij de overheid verder wordt ontwikkeld. Met behulp van theoretische inzichten uit verschillende disciplines (bijv. theorie over procedurele rechtvaardigheid of de implementatie van beleid) kan de verklarende kracht van empirische data aanzienlijk worden vergroot.

Met deze vernieuwde onderzoeksagenda kan empirisch onderzoek een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een volwaardige *sociology of complaints* en – daarmee ook – aan de slagvaardigheid en rechtvaardigheid van het klachtrecht bij de overheid.

LITERATUUR

Aufrecht, S.E., & Brelford, G. (1983). The administrative impact of the Alaskan ombudsmen. In G.E. Caiden (Ed.), *International handbook of the ombudsman* (Country surveys) (p. 231-240). Westport/Londen: Greenwood Press.

Beer, T. de, & Kanne, P. (2009). *De Nationale ombudsman: Relatief onbekend, maar bemind*. Amsterdam: TNS Nipo.

Brenninkmeijer, A. (red.) (2007). *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Brenninkmeijer, A. (2014). Een nadere inkleuring van achter de schermen van de Nationale ombudsman. *Nederlands Juristenblad*, 81(2), 103-105.

Brink, G. van den, & Os, G. van (2007). Tweezijdige behoorlijkheid. In A. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (p. 225-247). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

106 Vgl. Herfs, 2018. Zie ook www.enohe.net/.

Creutzfeldt, N. (2018). *Ombudsmen and ADR: A comparative study of informal justice in Europe*. Londen: Palgrave Macmillan.

Dahlvik, J., & Pohn-Weidinger, A. (2018). Administering access to the public ombuds institution: A case study on the Austrian Ombudsman Board. In M. Hertogh & R. Kirkham (Eds.), *Research handbook on the ombudsman* (p. 394-414). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Danet, B. (1978). Toward a method to evaluate the ombudsman role. *Administration & Society*, 10(3), 335-370.

Dekker, P. & Houwelingen, P. van (2017). *Burgerperspectieven 2017/4*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dijk, J.J. van, Leeuw, F.L., & Choenni, R. (2007). Klachtenprofielen, trefkansen en intermediair: De Nationale ombudsman tussen 1985 en 2006. In A. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (p. 297-325). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Dogan, M. (2005). Erosion of confidence in thirty European democracies. *Comparative Sociology*, 4(1), 11-54.

Euwema, M.C. et al. (2007). De opmars van de interventie: Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman. In A. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (p. 225-247). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Gilad, S. (2008). Accountability or expectations management? The role of the ombudsman in financial regulation. *Law & Policy*, 30(2), 227-254.

Groot-van Leeuwen, L.E., & Laemers, M.T.A.B. (2010). De Awb en 'de burger': Over goede bedoelingen en de lastige praktijk. In T. Barkhuysen, W. den Ouden, & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb* (p. 131-143). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hendriks, F. et al. (2016). *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie BZK.

Herfs, P. (2018). Klagen op de universiteit. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 14(3), 13-14.

Hertogh, M. (1997). *Consequenties van controle: De bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*. Den Haag: Vuga.

Hertogh, M. (2006). *Rechtsvervreemding: Tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hertogh, M. (2007). Wie klaagt bij de Nationale ombudsman? Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers. In A. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (p. 199-221). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hertogh, M. (2010). Burgerbeelden in het klachtrecht: Waarom klachtprocedures niet leiden tot herstel van vertrouwen. In M. Laemers & A. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht* (p. 49-63). Den Haag: Sdu uitgevers.

Hertogh, M. (2014). Van hoera-instituut tot luis in de pels: Acht jaar Alex Brenninkmeijer als Nationale ombudsman. *Nederlands Juristenblad*, 81(1), 25-31.

Hertogh, M. (2018a). Daniel Blake, de Nationale ombudsman en herstel van vertrouwen in de overheid. *NTB*, 25, 158-162.

Hertogh, M. (2018b). *Nobody's law: Legal consciousness and legal alienation in everyday life*. Londen: Palgrave Macmillan.

Hertogh, M., & Kirkham, R. (2018). The ombudsman and administrative justice: From promise to performance. In M. Hertogh & R. Kirkham (Eds.), *Research handbook on the ombudsman* (p. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Herweijer, M., & Winter, H.B. (2007). De wet intern klachtrecht geëvalueerd: Hoe krijgen we tevreden klagers? *NTB*, 7, 235-244.

Hill, L.B. (1976). *The model ombudsman: Institutionalizing New Zealand's democratic experiment*. Princeton: Princeton university press.

Hubeau, B. (2011). Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk? In M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop: Antwoorden uit de rechtssociologie* (p. 269-284). Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Hubeau, B. (2018). The profile of complainants: How to overcome the ‘Matthew effect’? In M. Hertogh & R. Kirkham (Eds.), *Research handbook on the ombudsman* (p. 259-279). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Interview NSS (2003). *Klanttevredenheid Nationale ombudsman*. Amsterdam: Interview NSS.

Jacobs, W. (1994). *Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman*. Arnhem: Gouda Quint.

Jong, P. de (2007). Werken aan behoorlijkheid... en daardoor óók aan vertrouwen in de overheid? De ‘vertrouwenstheorie’ van de Nationale ombudsman nader bezien. In A. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (p. 135-148). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Langen, M. de, Govers, E., & Zutphen, R. van (2018). Effectiveness and independence of the ombudsman’s own motion investigations: A practitioner’s perspective from the Netherlands. In M. Hertogh & R. Kirkham (Eds.), *Research handbook on the ombudsman* (p. 373-392). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Maes, R. (2002). De ombudsinstelling op federaal, gewestelijk en gemeenschapsvlak: De meerwaarde voor de burger. In R. Andersen & B. Hubeau (red.), *De ombudsman in België na een decennium* (p. 191-221). Brugge: Die Keure.

Marseille, A.T., Wever, M., & Wildeboer, H.M.D. (2018). Leren van klachten: Drie interviews over klachtbehandeling door de overheid. *NTB*, 20, 108-118.

Meer, T. van der (2014). Zeg, ken jij de Ombudsman? De dubieuze invloed van de Ombudsman op het vertrouwen in de politiek. Stuk Rood Vlees. <http://stukroodvlees.nl/zeg-ken-jij-de-ombudsman-de-dubieuze-invloed-van-de-ombudsman-op-het-vertrouwen-in-de-politiek/>.

Mein, A.G. et al. (2010). *Reflectie op de Nationale ombudsman*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Meulenbroek, J.M.C. (2008). *Klachtrecht en ombudsman: Een praktische handleiding*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Nationale ombudsman (2005). *Jaarverslag 2005 (De maakbare overheid)*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Nationale ombudsman (2012). *Jaarverslag 2011 (Een vertrouwde overheid)*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Ridder, J. den, & Dekker, P. (2018). Publieke opinie. In *De sociale staat van Nederland 2018*. <https://digitaal.scp.nl/ssn2018/publieke-opinie>.

Roosbroek, S. van, & Walle, S. van de (2006). De ombudsman en de klager: Tevredenheid en herstel van het vertrouwen. *Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 2, 105-117.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Seneviratne, M. (1994). *Ombudsmen in the public sector*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

Timmer, J., & Niemeijer, B. (1994). *Burger, overheid en Nationale ombudsman: Evaluatie van het instituut Nationale ombudsman*. Den Haag: Sdu.

VAR (1964). *De Ombudsman: Geschriften van de vereniging voor administratief recht, LII*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.

Velden, L. van der, Koetsenruijter, C., & Euwema, M. (2010). *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vlugt, Y.M. van der (2011). *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Vullings, G. (2006). *Profiel van de klager: Een onderzoek onder mensen die een klacht hebben ingediend bij de Nationale ombudsman*. Amsterdam: Interview NSS.

Winter, H.B., Middelkamp, A., & Herweijer, M. (2007). *Klagen bij bestuursorganen: Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling bij bestuursorganen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt* (WRR-rapport, nr. 72). Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport, nr. 97). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zutphen, R. van (2019). Leidt de Awb tot behoorlijk bestuur? In B. Marseille et al. (red.), *25 jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid* (p. 675-681). Deventer: Wolters Kluwer.

