

Kan de burger ermee uit de voeten?¹

Inleiding

Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving vroeg de Nationale ombudsman een bijdrage te leveren aan haar jaarvergadering 2020. Het thema daarvan is wetgeving en uitvoering. Een zeer actueel thema. Ik deel graag de inzichten hierover uit onze praktijk.

Dit jaar heeft de overheid met veel creativiteit en lef allerlei noodmaatregelen ingevoerd en aangepast als reactie op de COVID-19-pandemie. De Rijksoverheid, gemeenten, hulpdiensten, zorgprofessionals, bedrijfsleven en vele anderen zijn hier nog altijd volop mee bezig. De wetgevende kaders worden nu geschreven. En ze worden continu aangepast voor situaties waar de uitvoering knelt of anders kan en moet.

Naast burgers die blij en verrast zijn met de snelle acties van de overheid, hoor ik ook veel angst, woede en wantrouwen met betrekking tot de overheid. Burgers geven aan dat ze niet weten wat ze kunnen verwachten van de overheid. En professionals in wijkteams, politieagenten, leraren en mensen aan het loket bij de gemeente vertellen me hoe lastig het voor hen is om alles in goede banen te leiden in deze crisis.

Ook los van de COVID-19-relatie heeft de NVVW een actueel thema gekozen. Er zijn de afgelopen periode diverse onderzoeksrapporten, adviezen en kabinetsbrieven² over gepubliceerd. En naar het zich laat aanzien blijft het daar niet bij. De Tweede Kamer stelde begin dit jaar een onderzoekscommissie in naar problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verdwijnen van de menselijke maat. Het eindrapport wordt nog voor de verkiezingen volgend jaar verwacht. Ook het kabinet zelf zit niet stil, ze kondigde aan nog dit jaar te komen met een werkagenda voor de uitvoering. Daarin worden handelingsperspectieven uitgewerkt, die zijn geformuleerd voor "een goede balans tussen wat de politiek belooft en wat uitvoeringsorganisaties kunnen waarmaken"³.

Voorgaande laat zien dat de relatie wetgeving en uitvoering over heel veel zaken kan gaan en veelbesproken is. Vaak in combinatie met de oproep in ieder geval ook na te denken over het kunnen leveren van maatwerk. In deze bijdrage gaan we in op wat we zien en horen in ons werk als het gaat om dit vraagstuk, met bijzondere aandacht voor het perspectief van de burger. Ook delen we inzichten over het zo effectief mogelijk werken aan dat vraagstuk. Inzichten die wij ontleen aan de uitkomst van een kritische reflectie op het werk van de Nationale ombudsman⁴. Dit alles in de hoop dat dit de leden van de NVVW verder helpt om met het burgerperspectief aan de slag te gaan op het thema wetgeving en uitvoering.

Maatwerk en de burger

In april 2019 sprak ik over het onderwerp "de waarde van de wet" tijdens een symposium van de Raad van State ter gelegenheid van de presentatie van haar jaarverslag. Ik bepleitte daar dat "de waarde van de wet ook wordt beoordeeld vanuit het perspectief of de burger er een beetje mee uit de voeten kan"⁵.

Waar kan de burger mee uit de voeten? We staan allereerst stil bij het eerder genoemde maatwerk. Maatwerk is een begrip dat zo vaak wordt gebruikt, dat het aan betekenis lijkt in te boeten. Wat wordt er eigenlijk mee bedoeld, en welke rol speelt de burger? Meerdere antwoorden blijken mogelijk, het is maar net hoe je het bekijkt.

¹ Bijdrage van Mr. R.F.B. van Zutphen, Nationale ombudsman; J.F.P.M. van de Wiel Msc, omgevingsmanager bij de Nationale ombudsman.

² Voorbeelden zijn rapporten [Werk aan uitvoering \(fase 2\): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse](#); [Werk aan Uitvoering - fase 1 - Probleemanalyse](#), en de kabinetsreactie Regels en ruimte – [Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte](#)

³ Algemene Bestuursdienst, 'Werk aan Uitvoering (fase 2): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse', blz. 14

⁴ Deze bijdrage is opgesteld mede op basis van eerder verschenen publicaties van de Nationale ombudsman.

⁵ Raad van State, 'De waarde van de wet, Bundeling van de bijdragen aan het symposium ter gelegenheid van de presentatie van het jaarverslag over 2018', blz. 23

Al het handelen van de overheid en het effect daarvan op burgers zou gevat kunnen worden onder maatwerk. We gaan er namelijk vanuit dat de overheid er is voor de burger en in haar handelen en doen daarmee rekening houdt. Het resultaat van haar handelen moet dus passend zijn voor de burger. Maatwerk zo u wilt.

Wat hier wringt is dat "burger", "overheid", "handelen" en "doen" zeer algemene begrippen zijn. Iedere situatie waar de burger de overheid nodig heeft of de overheid impact heeft op het leven van een burger, is in veel gevallen "afwijkend" van de algemeen passende norm. Ook dan wordt gesproken over maatwerk, omdat ook die specifieke uitkomst passend moet zijn voor burger en overheid.

En wat als burger en overheid er niet uitkomen met elkaar, omdat de balans niet in evenwicht is tussen (om in de woorden van dit kabinet te spreken) wat beloofd is, wat de uitvoering kan waarmaken en wat de burger verwacht? Dan is er ook sprake van maatwerk. Een voorbeeld:

Casus: Dubbel inkomen kost geld⁶

Een jonge vrouw werkt bij een leer-werkbedrijf, en ontvangt van hen aanvullende bijstand. Wanneer ze 18 wordt, kent het UWV haar een WAJONG-uitkering toe. De vrouw vraagt het leer-werkbedrijf de aanvullende bijstand stop te zetten en om een factuur voor de te veel ontvangen bijstand. Dat wordt toegezegd, maar er gebeurt vervolgens niets. Na een maand belt de vrouw weer, waarop nieuwe beloftes worden gedaan zonder gevolg. Dit herhaalt zich enkele maanden. Uiteindelijk zet het leer-werkbedrijf de aanvullende bijstand stop en vordert deze terug vanaf startdatum WAJONG, ongeveer een jaar daarvoor. Omdat de vrouw de te veel ontvangen bijstand opzij heeft gezet, was het terugbetalen geen probleem.

Echter, zij woonde in die periode ook in een instelling en moet daarvoor een eigen bijdrage aan het CAK betalen. De eigen bijdrage wordt bepaald aan de hand van het jaarinkomen, in het jaar dat zij 18 werd. Dat peiljaar bepaalt de eigen bijdrage voor meerdere jaren. De Belastingdienst stelt het inkomen vast: in het jaar dat de vrouw 18 werd, had zij lange tijd een dubbel inkomen, doordat de aanvullende bijstand niet werd stopgezet. Wat een nadeel tot gevolg heeft voor de vrouw: drie jaar lang een hogere eigen bijdrage aan het CAK.

Na tussenkomst van de Nationale ombudsman heeft het leer-werkbedrijf excuses aangeboden en laten weten dat het de jaaropgaaf (van de aanvullende bijstand in het jaar dat ze 18 werd) niet kan verlagen naar 0. Immers, de vrouw heeft feitelijk de bijstand ontvangen. Dat is wat aan de Belastingdienst gemeld moet worden. Noch de Belastingdienst noch het CAK kunnen dat veranderen. Een oplossing blijft daarmee uit, de regels bieden geen uitweg.

Het leer-werkbedrijf is uiteindelijk persoonlijk in gesprek gegaan met de vrouw. Zij hebben verantwoordelijkheid genomen en contacten gelegd met o.a. het CAK. Door het gesprek aan te gaan, is duidelijk geworden waar het eigenlijk om draait. Het leer-werkbedrijf heeft vervolgens een volledige schadeloosstelling aangeboden. De regels zijn hierdoor niet veranderd, niettemin zijn de klacht en het probleem van de vrouw naar tevredenheid opgelost.

In de praktijk van de ombudsman heeft maatwerk vooral betrekking op zaken zoals in voorgaand voorbeeld. Op situaties waarin een burger de overheid nodig heeft om te komen tot een situatie die hem of haar daadwerkelijk op weg helpt.

Waar burgers tegen aanlopen

Deze bijdrage focust zich op zaken die wij tegenkomen in ons werk over wat burgers wel en vooral ook niet willen. Ons werk kaderen we in door te kijken naar wat overheid en burger willen bereiken met

⁶ Deze casus is een geanonimiseerd voorbeeld uit de praktijk van de Nationale ombudsman

klachtbehandeling en naar wat de wetgever voor ogen had bij het instellen van de Nationale ombudsman.

Onze missie is daarop gebaseerd: 'wij geloven dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet'. Een missie die richting geeft aan het werk en doelstellingen die centraal staan bij klachtbehandeling:

1. De burger (op weg) helpen;
2. Leren van de klacht, voor de toekomst.

De missie en doelstellingen zouden overigens niet vreemd in de oren mogen klinken voor iedereen die bij de overheid werkt. Zeker voor hen die bekend zijn met de strekking van de Algemene wet bestuursrecht, en met een beetje geluk van hoofdstuk 9 over klachtbehandeling.

Waar lopen burgers tegenaan? Zij komen met verschillende problemen bij de Nationale ombudsman. Het blijkt mis te gaan op tal van terreinen. Uit onderzoek naar onze klachten komt naar voren dat de meeste klachten gaan over:

1. De overheid is niet voldoende voortvarend;
2. De overheid heeft de organisatie niet op orde;
3. De overheid voorziet niet in de goede informatie;
4. De overheid is niet voldoende betrouwbaar;
5. De overheid bejegent mij niet fatsoenlijk.

Bovenstaande punten noemen we omdat ze relevant zijn om te begrijpen waar het beter kan in de uitvoering. Door kennis te nemen van de aard van de klachten en hier rekening mee te houden in al wat de overheid doet, wordt een belangrijke stap gezet in het tegemoetkomen aan het burgerperspectief.

Al is men er dan nog niet. De afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman op meerdere momenten geconstateerd dat burgers niet altijd kunnen rekenen op een overheid⁷ die er voor hen is. Voordat we verder ingaan op het burgerperspectief, eerst meer over die constatering en over het ontstaan van de klachten.

Oorzaak: complexe wet- en regelgeving

Veel vragen en problemen van burgers zijn in essentie niet ingewikkeld. Ze passen echter niet altijd 1 op 1 binnen de mal die de overheid daarvoor hanteert. Dat maakt dat antwoorden en oplossingen vaak wel ingewikkeld zijn of worden gemaakt. Een van de belangrijkste oorzaken voor problemen bij de overheid, en dus ook bij de uitvoeringsorganisaties, is de complexiteit. Deze ontstaat veelal (onbedoeld) door wet- en regelgeving en de uitwerking daarvan. Regels zitten elkaar vaak in de weg. Het valt op dat problemen vaak domein-overstijgend zijn, waar wet- en regelgeving dat niet altijd is. Het tegengaan van de complexiteit is veelgehoord als oplossing. De praktijk is tot nu toe echter weerbarstig gebleken.

Casus: wet verhindert maatwerk

De uitkering die mevrouw van het UWV krijgt, wordt in 2014 met terugwerkende kracht verhoogd. De overheid realiseert zich dat mevrouw veel extra kosten maakt vanwege haar hulpbehoevendheid en komt haar daarin tegemoet. Maar de nabetaaling en de verhoging van haar uitkering heeft vervelende gevolgen. Andere inkomstenbronnen vallen weg of worden verlaagd en zij komt voor allerlei regelingen niet meer in aanmerking. Het is maar de vraag of de verhoging van haar uitkering wel echt tot een verhoging van haar totale inkomen heeft geleid.

Zij zoekt contact met verschillende overheidsinstanties om te kijken of er een oplossing mogelijk is. Later neemt zij ook contact op met de Nationale ombudsman. Die start een onderzoek. Hij komt tot de conclusie dat de betrokken partijen niet in staat zijn om een oplossing te vinden voor een probleem dat door de wetgever is gecreëerd.

⁷ Wanneer we spreken over de overheid, doelen we op het stelsel van landelijke en lokale overheidsorganisaties en daaronder dus ook de (lokale) uitvoeringsorganisaties.

De staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kijken op verzoek van de ombudsman naar deze zaak, maar bieden geen oplossing voor de vrouw. De uitwerking van de wet op de situatie van de vrouw is volgens de staatssecretaris en de minister beoogd en dus niet ongewenst. Aanpassing van de wet of een andere oplossing vinden zij daarom niet nodig. De vaststelling dat er geen sprake is van een ongewenst effect van de regels verbaast de ombudsman, omdat die er voor de vrouw wel degelijk is.

Een oplossing blijft uit, en het gevoel van onrechtvaardigheid blijft. Beroep was het enige kanaal voor mevrouw om nog iets gedaan te kunnen krijgen. In 2018 volgt de uitspraak van de rechtbank Gelderland⁸, het beroep wordt ongegrond verklaard. Daarbij noemt de Rechtbank dat "... het de rechter niet vrijstaat om formele wetgeving te toetsen aan billijkheid kan ook de rechtbank geen oplossing bieden."

Deze impasse wordt uiteindelijk in 2019 doorbroken in hoger beroep. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden behandelt de zaak en vindt deze gegrond⁹. Het Hof stelt vast dat er sprake is van een individuele buitensporige last en moet daarom rechtsherstel bieden. De omvang daarvan wordt bepaald doordat het Hof zelf een keuze maakt om het verzamelinkomen voor de bepalende jaren vast te stellen. In de uitspraak gaat het Hof overigens ook in op haar kijk op de wetgever.

"Voor meer rechthebbenden op de verhoging zal de keuze de verhoging niet vrij te stellen meebrengen dat de (bruto-)verhoging niet leidt tot een evenredig (netto) financieel voordeel. Het Hof gaat er echter vanuit dat voor de meerderheid der rechthebbenden - en anders dan voor belanghebbende - deze omstandigheid niet tot gevolg heeft dat in het geheel geen financieel voordeel of zelfs een financieel nadeel ontstaat. Een andersluidend oordeel zou een zeer cynische kijk op de wetgever verraden, die dan ofwel dit effect voorzien en bewust aanvaard heeft, ofwel deze effecten niet heeft onderzocht, ofwel een bijzonder ongelukkige inschatting heeft gemaakt van deze effecten, veroorzaakt door de keuze een financiële tegemoetkoming in de kosten van de kwetsbaarste personen in de samenleving niet vrij te stellen. Aldus is de buitensporige last die belanghebbende ondervindt het gevolg van bijzondere, niet voor alle rechthebbenden op de verhoging geldende, feiten en omstandigheden en derhalve een individuele buitensporige last."

Vereenvoudiging als simpele oplossing?

"Advies: vereenvoudig wet- en regelgeving en meer oog voor uitvoerbaarheid". Dat is de kop van het nieuwsbericht¹⁰ dat de Rijksoverheid publiceerde bij de aanbieding van het rapport "Werk aan Uitvoering (fase 2): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse". Maar hoe dan?

In een opiniestuk stellen Koen Giezeman en Niels Jak¹¹ dat de "ontwikkeling in de rechtspraak moet worden opgevat als een signaal aan de wetgever en het bestuur om meer ruimte te bieden aan burgerperspectief en maatwerk". Ze plaatsen bij de invulling van de rol van wetgever en het bestuur een aantal kritische kanttekeningen en brengen de keten in beeld. Het begint bij de wetgever en diens verantwoordelijkheid voor meer burgerperspectief en maatwerk in het bestuursrecht.

Een terechte vraag volgens ons: maakt de wetgever dat wel mogelijk voor het bestuursorgaan? En als zij dat al doet, dan stellen Giezeman en Jak terecht dat ook aan de orde is óf de wetgever handvatten biedt aan bestuursorganen "om met voor de burger onbillijke situaties te kunnen omgaan". Wat kan en doet het bestuursorgaan vervolgens met die handvatten? Het bestuur moet maatwerk leveren en zou daarvoor beleidsregels kunnen opstellen, maar ook hier constateren de auteurs: "Het bestuursorgaan

⁸ Uitspraak rechtbank Gelderland, [ECLI:NL:RBGEL:2018:1614, 11-4-2018](#)

⁹ Uitspraak Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, [ECLI:NL:GHARL:2019:9668](#), 12-11-2019

¹⁰ "[Advies: Vereenvoudig wet- en regelgeving en meer oog voor uitvoerbaarheid](#)". Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl. 11-09-2020, 15:30 uur.

¹¹ K. Giezeman en N. Jak, 'Bestuursrechtelijk maatwerk, De wetgever en het bestuur aan zet', Nederlands Juristenblad Aflevering 9, 6-3-2020, blz. 616- 620

kan zijn discretionaire ruimte echter niet helemaal dichtreguleren." Op basis van wat wij zien in de praktijk, beamen we dat het bestuursorgaan dit niet kan en bovendien niet moet willen.

Een soortgelijke boodschap staat ook in de kabinetsreactie op het rapport 'Regels en ruimte – Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte'¹². Daarin schrijft het kabinet: "De algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geven een opdracht tot maatwerk in bepaalde gevallen. Dat wil niet zeggen dat alle besluiten door middel van maatwerk tot stand moeten komen. Dat is onmogelijk en ook niet nodig of wenselijk. Van de overheid, en zeker van de uitvoerende diensten die in het rapport zijn onderzocht, worden grote inspanningen gevraagd, die gestructureerde procedures en afdoening met behulp van automatisering vragen. Vaak wordt de structurering van die procedures neergelegd in een beleidsregel. Dat kan, zolang de beleidsregel niet de oorzaak wordt voor een gebrek aan maatwerk. Dan ontstaat een blinde vlek voor gevallen waar een specifieke benadering wenselijk is."¹³

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden vervolgens een belangrijke leidraad over hoe dan wel te handelen en die blinde vlek terug te dringen. Ook hier citeren we het kabinet gemakshalve: "Daarbij wordt nog wel het geluid gehoord dat maatwerk in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel of met de rechtmatigheid. Dat is echter niet het geval. In onze democratische rechtstaat is het gelijkheidsbeginsel een belangrijk uitgangspunt. Maar als op grond van het evenredigheidsbeginsel bijzondere belangen tot een maatwerkoplossing leiden, is er per definitie geen sprake van gelijke gevallen en dus ook niet van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Met betrekking tot de rechtmatigheid wordt gewezen op artikel 4:84 van de Awb, dat voorschrijft dat een beleidsregel niet wordt toegepast als de gevolgen voor een belanghebbende niet in verhouding staan tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Bij bijzondere omstandigheden mag een bestuursorgaan niet blind zijn beleidsregel volgen. Het kabinet vindt dat in deze situatie een maatwerkoplossing gezocht moet worden, zoals de Awb ook opdraagt. Het kabinet vindt voor dat standpunt steun in de jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die steeds vaker bestuursorganen oproept tot maatwerk en toepassing van het evenredigheidsbeginsel."¹⁴

Het kabinet mag hier overigens haar eigen rol niet vergeten. Er staat in datzelfde rapport dat er sprake is van stapeling van beleid, wet- en regelgeving. Anders gezegd, om een effectieve oplossing mogelijk te maken, moet ook iets gedaan worden aan de complexiteit van wetten en regels die de ruimte voor bestuursorganen bij voorbaat al dicht reguleren.

Wat dan wel? Houd rekening met de burger

De Nationale ombudsman heeft burgers gevraagd wat zij van de overheid verwachten in 2030. Uit dit onderzoek bleek dat burgers een overheid willen die eerlijk, begripvol en simpel is¹⁵. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is 'versimpelen': begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket. Burgers verwachten deskundigheid van ambtenaren. Zo wil de meerderheid dat de overheid in de toekomst sneller reageert, meer dienstverlening op maat levert, beter luistert en één loket biedt voor alle overheidszaken. Ook hoorden we dat mensen niet altijd vertrouwen op een goede afloop wanneer er een conflict is met de overheid.

Om beleid en uitvoering toekomstbestendig te maken, lijkt de overheid steeds vaker de burger centraal te stellen. Het onderzoek van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties en de inzet van de Ministeriële commissie uitvoering tonen dat aan. Het centraal stellen van de burger vergt een andere blik op dienstverlening, waarbij de overheid ook zoekt naar slimme oplossingen. En dat geldt ook voor de wetgever. Zodat voldaan wordt aan de wensen voor nieuw beleid, én tegemoetgekomen wordt aan wensen van burgers.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 362, nr. 282

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 362, nr. 282, blz. 2 en 3

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 362, nr. 282, blz. 3

¹⁵ "[Overheid moet in 2030 vooral eerlijk, begripvol en simpel zijn](#)", Nieuwsbericht nationaleombudsman.nl, 11-07-2019

Kijkend naar de problemen die de burger ervaart en de verwachtingen die de burger heeft van de overheid, signaleerde de Nationale ombudsman in 2019 drie belangrijke aandachtspunten voor de dienstverlening aan burgers voor nu en de nabije toekomst:

1. Toegankelijkheid: hoe kunnen burgers bij de overheid terecht?
2. Verantwoordelijkheid: waar is de overheid wel en niet van?
3. Ook in de toekomst hebben burgers recht op menselijk contact.

Deze aandachtspunten hebben we opgeschreven aan de hand van de reflectie op de vragen "wie doet er mee in 2030"¹⁶ en "waarmee heeft de overheid rekening te houden?"

Casus: luchtje aan de huishoudhulp¹⁷

Leentje den Heijer (gefingerde naam) is ernstig ziek. Ze kan zelf niet veel doen in haar huis. Ze krijgt daarom vanuit de Wmo een huishoudelijke hulp. Ze heeft afspraken gemaakt over het werk. Als de hulp die afspraken niet nakomt, wil Leentje een andere hulp. De gemeente geeft echter geen gehoor. Leentje heeft een lichamelijke beperking en wordt ook ontzettend ziek van sigarettenrook. Het lastige is dat zij dat als gevolg van een ziekte niet kan ruiken. Als een roker in haar buurt komt, wordt ze onwel zonder te weten waar het aan ligt. Toen de buurvrouw haar vertelde dat de hulp naar sigaretten rook, heeft Leentje goede afspraken gemaakt met de hulp. Die draagt geen kleren meer die naar rook ruiken en mag in huis niet roken.

Leentje wordt toch steeds zieker. Als ze haar hulp betraft op roken in de tuin begrijpt ze ook waarom. Ze maakt hier melding van en de hulp wordt weggestuurd. Maar Leentje kan niet zonder huishoudelijke hulp en belt daarom met de manager van de gemeente.

Die manager laat haar weten dat er momenteel geen capaciteit is om haar meteen een nieuwe hulp te sturen. Ook een ander zorgkantoor kan geen oplossing bieden. Daar komt ze wekenlang op een wachtlijst. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?

Door haar slechte gezondheid kan Leentje weinig zelf en dus belt ze met medewerker Fatima van de Nationale ombudsman. Ze vertelt Fatima dat ze wil klagen bij de gemeente, maar weet niet goed hoe ze dat moet doen. Fatima weet dat niet iedereen zijn weg daarin weet te vinden. Ze besluit Leentje daarbij te helpen. Samen met haar zet ze de klacht in een brief en legt die voor aan de klachtcoördinator van de gemeente.

Inmiddels zit er gelukkig al schot in de zaak. De thuishulporganisatie heeft een nieuwe hulp gevonden voor Leentje. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt en de contactpersoon van de gemeente belt maandelijks met Leentje om te kijken hoe het gaat en of ze tevreden is. Dat is gelukkig het geval. Ik vind het belangrijk dat een gemeente de burger een luisterend oor biedt als deze aan het loket komt met een probleem. Je kan iemand niet wegsturen met 'Sorry over een paar weken bent u aan de beurt' als er nu hulp nodig is. Fijn dat we Leentje hebben kunnen helpen bij haar klacht en dat ze nu weer vooruit kan met een nieuwe hulp.

Voorgaand voorbeeld toont het belang van een overheid die oplossingen biedt. Het gaat er daarbij om dat de overheid aandacht heeft voor de specifieke situatie van de burger. De overheid is aan zet om een invulling te geven aan behoorlijke dienstverlening en het perspectief van de burger hierin te borgen. Zodanig dat die past bij de relatie tussen burger en overheid nu en in de toekomst: eerlijk, begripvol en simpel. Uitgangspunten die de wetgever zich ook ter harte kan nemen.

Bezint eer ge begint

De Raad van State schrijft in de inleiding van de bundel met de bijdragen aan het symposium voor haar jaarverslag over 2018: "Voor het vertrouwen van burgers in de overheid is duidelijkheid over de koers

¹⁶ "[Nationale ombudsman verkent de veranderende relatie tussen overheid en burger](#)", nieuwsbericht nationaleombudsman.nl, update 9-12-2019

¹⁷ "[Ombudsman: luchtje aan de huishoudhulp](#)", telegraaf.nl, 16-11-2019

van de wetgever essentieel. Het wetgevingsproces mag geen stempelmachine worden. In de democratische rechtsstaat normeert de wet het gedrag van overheid en burger. Dat vergt dat de wetgever de belangrijkste keuzen in de wet maakt en het bereik ervan bepaalt." ¹⁸

Ik pleitte er tijdens dat symposium voor dat de burger en professional ermee uit de voeten kunnen. Wij stonden in de vorige paragraaf al stil bij het perspectief van de burger. Een volgende vraag is: "Hoe is wetgeving zo effectief mogelijk om de gewenste relatie tussen burger en overheid mogelijk te maken?" We delen daartoe graag inzichten die de Nationale ombudsman opdeed in antwoord op de vraag hoe effectief de Nationale ombudsman zelf is en kan zijn.

Effectiviteit: doelrealisatie en toegevoegde waarde

De Nationale ombudsman wilde stilstaan bij de effectiviteitsvraag van zijn werk, in het bijzonder de zogeheten onderzoeken uit eigen beweging. Van de Bunt Adviseurs heeft hiernaar in opdracht van de ombudsman onderzoek gedaan. De resultaten daarvan zijn opgetekend in het rapport "Over effectiviteit gesproken"¹⁹. Hoe effectief de Nationale ombudsman is en kan zijn, hangt enerzijds af van de *mate van doelrealisatie* en anderzijds van de *toegevoegde waarde* van het onderzoek.

De *doelrealisatie* gaat over het verhelpen van het geconstateerde probleem én welk doel wij met het onderzoek beogen. Daarin zijn zes niveaus te onderscheiden, bijvoorbeeld dat een inspanning van een bestuursorgaan om verbetering te realiseren of dat burgers het probleem niet meer ervaren. De *toegevoegde waarde* is ook een belangrijke factor wanneer het over effectiviteit gaat. Het gaat over "de optelsom van het aantal burgers dat profijt heeft van beter overheidsoptreden, de ernst van de schade of impact op het leven van de betrokken burger(s) en de mate waarin het onderzoek van de Nationale ombudsman het verschil maakt"²⁰.

De doelrealisatie en toegevoegde waarde zijn, zeker op voorhand, niet makkelijk te bepalen. Maar wel de moeite waard om vooraf te betrekken bij de overweging welke handeling te doen is. Ook voor de wetgever. Daarbij spelen een aantal factoren die je zelf in de hand hebt. In het geval van de Nationale ombudsman bijvoorbeeld de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten. Maar ook van invloed is hoe we gebruikmaken van het recht om bepaalde informatie op te vragen en de mate en wijze waarop we bepaalde bestuursorganen betrekken.

Daarnaast zijn er externe factoren waar we geen invloed op hebben, zoals politieke keuzes. Wel zijn we zelf aan zet om te bepalen of en hoe we reageren op bijvoorbeeld acties van anderen die met hetzelfde onderwerp bezig zijn.

Hoe ver komt de Nationale ombudsman?

Ons werk heeft effect op de uitvoerende overheid, zo werd in het onderzoek door Van de Bunt bevestigd. De mate waarin verschilt, en hangt onder andere af van eerdergenoemde factoren, hoe we daarmee omgaan en het doel dat we voor ogen hebben. Dat is wat de Nationale ombudsman betreft zorgen dat de overheid er is voor de burger, en niet andersom.

Wetgeving zou dat ook als een doelstelling moeten hebben. Daarom houden wij graag een aantal inzichten voor uit het eerder genoemde rapport "Over effectiviteit gesproken". Inzichten die relevant zijn om in het achterhoofd te houden wanneer u zichzelf een spiegel voor wilt houden en zich afvraagt, hoe kan wetgeving zo effectief mogelijk zijn.

¹⁸ Raad van State, 'De waarde van de wet, Bundeling van de bijdragen aan het symposium ter gelegenheid van de presentatie van het jaarverslag over 2018', blz. 3

¹⁹ Van de Bunt Adviseurs, 'Over effectiviteit gesproken. Onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale ombudsman.', 11-4-2017

²⁰ Van de Bunt Adviseurs (2017), blz. 5

1. Kies de juiste adressering en formulering

Aanbevelingen en de formulering daarvan door de Nationale ombudsman vallen niet altijd in goede aarde of missen hun doel. Soms is sprake van indirecte adressering. Zo ontvangen de uitvoeringsorganisaties juist aanbevelingen waar ze hun eigenaar/opdrachtgever voor nodig hebben. Worden de juiste actoren aan het werk gezet of toegerust met bepaalde bevoegdheden? Gebeurt dat niet, dan kan dat leiden tot een gevoel van onmacht bij de uitvoeringsorganisatie en niet tot een zekere beweging aan de kant van de eigenaar/opdrachtgever. Ook de formulering van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman verdient aandacht. Door ze waar mogelijk meer specifiek, meetbaar en tijdsgebonden te formuleren, wordt voorkomen dat bestuursorganen de ruimte zien om meer algemeen te reageren op aanbevelingen.

2. Monitor de opvolging van je werk

Het werk stopt niet na de aanbeveling van de Nationale ombudsman. Monitoring van gedane aanbevelingen is belangrijk. Uit het onderzoek bleek dat er voor de ombudsman veel te winnen is wanneer we na afloop van een rapport een actieve rol blijven spelen in de opvolging en het benutten van de opbrengst van het rapport. Dat kan door te vragen hoe het ervoor staat en te kijken wat nodig is om de aanbevelingen verder te helpen.

3. Betrokkenheid van alle actoren vergroot effectiviteit

Bestuursorganen zijn vaker positief over rapporten en onderzoeken waarbij ze intensiever werden betrokken. De uitkomsten worden in die gevallen beoordeeld als meer evenwichtig. Door te erkennen wat door de overheid is gedaan (of geprobeerd) om problemen te verhelpen en daar aandacht aan te besteden, wordt de effectiviteit vergroot. De grotere betrokkenheid leidt tot een grotere mate van acceptatie van de bevindingen en aanbevelingen, ook als deze kritisch van aard zijn.

4. Kies bewust voor niets doen

Bestuursorganen beoordelen onze toegevoegde waarden niet alleen via onze rapporten en aanbevelingen, maar juist wat we daar omheen doen. Zo blijkt dat "een andere toegevoegde waarde van de Nationale ombudsman zit in het bijeenbrengen van partijen rondom een gezamenlijk probleem. Daar zit volgens de bestuursorganen nog ruimte voor de Nationale ombudsman om haar effectiviteit te vergroten". Kortom, soms zijn een onderzoek en aanbeveling niet de meest effectieve actie.

Tot slot

Bij de Nationale ombudsman doen we elke dag ons voordeel met deze inzichten, het scherpt ons in de keuzes die we maken. Vanzelfsprekend zijn deze inzichten niet allemaal 1 op 1 letterlijk te vertalen naar de praktijk van wetgeving in relatie tot uitvoering. Niettemin hopen wij dat ze ook u tot inspiratie dienen om in uw praktijk met het burgerperspectief aan de slag te gaan. Stel uzelf daarbij de vraag: kan de burger ermee uit de voeten?