

Interview Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer over de verhouding overheid en burger:

“De overheid moet hoofdzaken van bijzaken scheiden”

De relatie tussen overheid en burgers is een wankel evenwicht. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de bestrijding van terrorisme en het zogenoemde weekeindarrangement, zetten druk op die relatie waarin de burger de zwakkere partij is. De Nationale ombudsman beschermt burgers tegen onbehoorlijk handelen door de overheid. “De ombudsman kan weliswaar geen bindende uitspraak doen maar zijn aanbevelingen worden meestal wel opgevolgd”, zegt Alex Brenninkmeijer die sinds 2005 dit ambt uitoefent. Rode draad in zijn betoog is dat een correcte houding van gezagsdragers tegenover de burgers de basis is van een goede relatie tussen overheid en burger. “Mijn eerste advies is: geef het goede voorbeeld”, aldus de voormalige rechter en hoogleraar staats- en bestuursrecht in een interview met SECONDANT.

door Yvonne van der Heijden

De auteur is freelancejournalist.

“De essentie van het instituut Nationale ombudsman is dat burgers, die in hun relatie met de overheid in de knel komen, een betrouwbaar adres hebben van een onafhankelijke instantie om hun zaak aan voor te leggen.” Zo omschrijft Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer het instituut kort en bondig als beschermer van de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. “Meestal wordt de burger naar behoren behandeld door de overheid, maar niet altijd. De ombudsman staat tussen de overheid en de burger, ten behoeve van behoorlijke verhoudingen. We bekijken de zaken wel vanuit het perspectief van de burger. Dat vloeit voort uit de ongelijkwaardige positie van de burger ten opzichte van de overheid. Maar wij zijn niet alleen de boeman voor overheid en ambtenaren. We proberen het openbaar bestuur ook te inspireren. Er is geen vijandigheid naar de overheid toe”, zegt Brenninkmeijer in zijn werkkamer in Den Haag. Bij de uitoefening van zijn ambt wordt hij ondersteund door 160 medewerkers.



Brenninkmeijer neemt de Belastingdienst, waartegen het grootste deel van de dertienduizend klachten die per jaar binnenkomen gericht is, als voorbeeld voor het functioneren van de ombudsman. “Door nieuwe wettelijke regelingen is de Belastingdienst zwaar belast. Daardoor gaat het daar relatief vaak mis. In al die situaties proberen we burger en Belastingdienst bij elkaar te brengen en een oplossing aan te reiken. Bijvoorbeeld: iemand heeft recht op teruggave van belasting en het bedrag wordt maar niet overgemaakt door de fiscus. Hij dreigt uit zijn huis gezet te worden omdat hij de huur niet kan betalen. De ombudsman kan, als de klacht terecht is, bij de Belastingdienst

een spoedoverboeking gedaan krijgen. We hebben vaste contacten met bestuursorganen. Ze weten wat we willen en geven gehoor aan onze verzoeken”, aldus Brenninkmeijer die voorheen rechter was bij verschillende rechterlijke colleges op het gebied van sociale zekerheid, ambtenarenrecht en belastingrecht.

De reikwijdte van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman kent haar grenzen. Hij stelt geen wetten aan de kaak en hij houdt zich niet bezig met zaken waarvoor de rechter kan worden ingeschakeld. Brenninkmeijer: “Het gaat bij de ombudsman om gedragingen van de overheid, die onderzoekt hij. Bijvoorbeeld een controle achter de voordeur van een zogenoemd interventieteam in Zeist. Negen man viel binnen bij een echtpaar dat twee uitwonende meerderjarige zonen had die als zogeheten patsers bekend stonden. De ouders hadden nauwelijks contact met hun zonen en hadden zich zelf nergens aan schuldig gemaakt. De manier waarop het interventieteam bij het huisbezoek te werk is gegaan, was niet behoorlijk. Samen met de Gemeentelijke Ombudsman Zeist hebben we onder meer de aanbeveling gedaan om het protocol voor huisbezoeken aan te scherpen. De ombudsman kan weliswaar geen bindende uitspraak doen maar zijn aanbevelingen worden meestal wel opgevolgd.”

Weekeindarrangement

Bij zijn aantreden stelde Brenninkmeijer dat in de samenleving een ongezonde afstandelijkheid leefde tegenover de overheid. Overheid en burger meden elkaar te veel, was zijn opvatting. Bijna vier jaar later neemt hij twee tegenstrijdige bewegingen waar in de relatie tussen overheid en burger.

“Het gaat hier niet om een wettelijke regeling. De politie gaat op de stoel van de rechter zitten”

Brenninkmeijer: “Aan de ene kant proberen heel veel overheden meer burgergericht te werken, dienstbaarder te zijn naar de burger toe. Aan de andere kant is ook sprake van een verruwing in de verhoudingen.” Een voorbeeld van die verruwing is volgens de Nationale ombudsman het zogenoemde weekeindarrangement in Amersfoort waarbij geweldplegers die vanaf vrijdagavond worden opgepakt in principe tot en met maandag in de politiecel blijven. “Bij de presentatie van de aanpak van het weekeindgeweld was de toon: we zullen ervoor zorgen dat ze drie dagen vastzitten. Het gaat hier niet om een wettelijke regeling. De politie gaat op de stoel van de rechter zitten. Dat kan niet.”

Na Feyenoord-Ajax

Het oppakken en afvoeren van achthonderd mensen door de Rotterdamse politie na de wedstrijd Feyenoord-Ajax (23 april 2006) is volgens Brenninkmeijer ook een voorbeeld van een verruwing van de verhoudingen. Er werden bijna negentig klachten ingediend tegen het optreden van politie en openbaar ministerie. In oktober 2008 bracht de Nationale ombudsman zijn rapport over deze zaak naar buiten. Hij veroordeelde de massale aanhoudingen en stelde dat de Rotterdamse wens om hard op te treden heeft

geleid tot de onevenwichtige keuze om achthonderd mensen op strafrechtelijke grond aan te houden. Brenninkmeijer: “Eerst zijn achthonderd mensen opgepakt en vervolgens zijn ze ruw behandeld, met plastic strips geboeid en hebben ze urenlang in bussen moeten wachten zonder toiletten, water of eten. Bovendien zijn ze niet geïnformeerd dat zij niet vervolgd zouden worden. Het is een gevolg van het lik-op-stuk-beleid en het leidt tot escalatie. Want de opstelling van de politie veroorzaakt bij de mensen een agressieve houding tegenover de agenten.”

“De statistische cijfers zijn niet hoger omdat burgers meer geweld gebruiken tegen de politie, maar omdat de politieagenten zelf meer aangiftes doen”

Uit statistieken wordt ten onrechte geconcludeerd dat het geweld van burgers tegen politie toeneemt, stelt Brenninkmeijer met grote nadruk. “De statistische cijfers zijn niet hoger omdat burgers meer geweld gebruiken tegen de politie, maar omdat de politieagenten zelf meer aangiftes doen. De politie van Den Haag heeft hiervoor zelfs een aparte afdeling opgezet. Het werkt als een stimulans voor agenten om aangifte te doen en om de schade op de burgers te verhalen. Naar buiten toe ontstaat ten onrechte het beeld dat een verschrikkelijke ontwikkeling gaande is.”

De Nationale ombudsman ziet geen verandering in het patroon van de klachten die binnenkomen over de politie. “Het gaat vaak om mensen die ontevreden zijn over de afhandeling van hun klacht bij de politie zelf. Ze kloppen dan aan bij de ombudsman. Of over te zware maatregelen van de politie tegen burgers, zoals het geboeid afvoeren na klagen over een parkeerbon. Of het optreden van politieagenten bij een burenruzie die in het conflict worden getrokken.”

Rode draad

Rode draad in het betoog van de ombudsman is dat een correcte houding van gezagsdragers tegenover de burgers de basis is van een goede relatie tussen overheid en burger. Brenninkmeijer: “Onderzoek heeft uitgewezen dat 98 procent van de mensen deugt. Ook bij het supportersgeweld na de wedstrijd Feyenoord-Ajax zijn uiteindelijk maar weinig mensen veroordeeld wegens het plegen van strafbare feiten. In de politieopleiding wordt wel aandacht besteed aan de houding van de agent, maar veel belangrijker is dat jonge agenten die net beginnen goed worden gecoacht door ervaren collega's. Mijn eerste advies is: geef het goede voorbeeld. Als de politie zich correct gedraagt, dan doet de burger dat ook. In het omgekeerde geval wordt de burger vervelend.

“Bij de politie in Rijnmond hebben ze de juiste instelling. 60 tot 70 procent van de mensen die een bekeuring krijgen, blijken tevreden over de politie. Reactie van de politie op dit resultaat: ‘het kan nog beter als wij ons keuriger opstellen’. Een ander voorbeeld: in een migrantenwijk in Den Haag hebben agenten in opdracht van een nieuw bureauhoofd een training in straattaal gevolgd. Dat heeft veel geholpen om de omgang met de jongeren op

straat te verbeteren. Wel *zero tolerance* op het gebied van drugs en alcohol, maar de verhoudingen met de burgers zijn nu heel prettig. Dat merkte ik tijdens een werkbezoek.”

Grote twijfels

De roep om meer politie en om meer bevoegdheden voor de politie die regelmatig klinkt in de politiek en in de media, kan niet rekenen op bijval van Brenninkmeijer. “De indruk wordt gewekt dat meer politie en meer bevoegdheden hard nodig zijn. Ik heb daarover grote twijfels. Op heel veel terreinen heeft de politie heel veel bevoegdheden. Bovendien moet je zoiets bekijken tegen de achtergrond dat de criminaliteit van jaar tot jaar minder wordt. We moeten zuinig zijn met het nemen van meer maatregelen.”

De Nationale ombudsman constateert in het algemeen gesproken dat de overheid oprukt in de samenleving. “De balans in de veiligheidsmaatregelen tussen de aanpak van criminelen en de bescherming van burgers staat onder druk door de terrorismebestrijding. Ieder van ons wordt slachtoffer als bevoegdheden heel ver strekken. De burger is in relatie tot de overheid behoorlijk kwetsbaar. Neem bijvoorbeeld de zaak van meneer Kowsolea die meer dan veertig delicten op zijn naam had staan doordat iemand anders zich voor hem uitgaf. De officier van justitie heeft hem uiteindelijk geadviseerd een andere identiteit aan te nemen. Inmiddels bestaat er een Meldpunt Identiteitsfraude, maar daarmee is de overheid wel erg laat geweest.”

Supersnelrecht

De overheid lijkt bij de aanpak van criminaliteit en overlast op zoek naar de grenzen van de wet, zoals bij het weekeindarrangement in Amersfoort of het supersnelrecht waarmee het oudejaarsgeweld is aangepakt. Brenninkmeijer: “Dat wordt in de hand gewerkt door maatschappelijke ontwikkelingen die de verhouding tussen overheid en burgers onder druk zetten. Uit een onderzoek naar de interactie tussen politie en burgers in de afgelopen 25 jaar blijkt dat over en weer sprake is van kortere lontjes. Als burgers mondiger worden, zal de politie eerder iemand in de boeien slaan. Dat is een ongelukkige ontwikkeling.” Overigens is de ombudsman niet ongelukkig met het supersnelrecht. “Het supersnelrecht gebeurt onder het toezicht van de rechter. Die controleert of een zaak zorgvuldig wordt afgewikkeld. Ik hoef me daar niet over uit te laten. Psychologisch gezien vanuit de dader en het daderschap is het snelrecht een goede ontwikkeling, als het maar zorgvuldig wordt toegepast.”

Internet is een ideaal medium om burgerparticipatie bij de opsporing van criminelen te activeren. Maar foto's en filmpjes van verdachten of veroordeelden op een website zetten kan niet zomaar. Brenninkmeijer heeft inmiddels een klacht binnen gekregen over de politiewebsite veroordeeldengezocht.nl die de Amsterdamse politie heeft gelanceerd. Burgers kunnen via deze site tips doorgeven aan de politie als ze veroordeelden hebben gesignaleerd. “Verdachten of veroordeelden kunnen een klacht indienen bij de ombudsman als informatie over hen op internet wordt gepubliceerd en zij vinden dat de handelwijze van de politie onbehoorlijk is. Ik zal naar aanleiding van de ingediende klacht grenzen gaan aangeven op dit gebied. Helaas kan ik daar nu niet meer over zeggen.”

“De burger heeft er baat bij dat de burgemeester bevoegdheden heeft. Belangrijk is wel dat de burgemeester zorgvuldig gebruik maakt van zijn bevoegdheden”

Dat de overheid vaker het bestuursrecht inzet om problemen met onveiligheid, overlast en criminaliteit op te lossen, zoals een samscholingsverbod, is in de ogen van Brenninkmeijer goed te verdedigen. “Vooropgesteld dat de ombudsman niets te zeggen heeft in zaken die aan de rechter kunnen worden voorgelegd, is de inzet van bestuursrecht geen slechte zaak. Het kan goed worden gehandhaafd. Iedere burger heeft belang bij adequate handhaving en is erbij gebaat. Denk aan overlast in een trein, dat is heel vervelend en dan ben je blij als er van overheidswege wordt ingegrepen. Hetzelfde geldt voor de rol van de burgemeester in het veiligheidsbeleid. De burger heeft er baat bij dat de burgemeester bevoegdheden heeft. Belangrijk is wel dat de burgemeester zorgvuldig gebruik maakt van zijn bevoegdheden.”

Sleutel

De sleutel in de relatie tussen overheid en burger zit voor Brenninkmeijer in de legitimatie van het overheidsoptreden. “Onderzoek heeft uitgewezen dat mensen de wet nakomen als ze het gevoel hebben deelgenoot te zijn van de wet en op een correcte manier worden behandeld door wetshandhavers. Je ziet bij het rookverbod in cafés wat er gebeurt als burgers dat gevoel niet hebben. Om haar optreden te legitimeren moet de overheid de burgers veel meer het gevoel geven bij de regelgeving betrokken te zijn. Om te beginnen moet de overheid hoofdzaken van bijzaken scheiden en zich alleen bezighouden met hoofdzaken. Bijzaken dragen niet bij aan de legitimatie van de overheid. De overheid moet het serieus nemen van de burger niet onderschatten. Dat vind ik de kern van het verhaal.” <<

Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat, net als de beide Kamers van de Staten-Generaal, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. De Hoge Colleges zijn formeel onafhankelijk ten opzichte van de regering. Deze onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman blijkt uit zijn benoeming door de Tweede Kamer. De benoeming is voor een termijn van zes jaar. Jaarlijks brengt de Nationale ombudsman een verslag uit aan de Tweede Kamer.

Meer informatie: www.nationaleombudsman.nl