

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/127182>

Please be advised that this information was generated on 2018-02-21 and may be subject to change.

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2014/03

Leny de Groot-van
Leeuwen

Klachtloos klagen

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2014/03

Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
 Jos Hoevenaars MSc
 Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2014, Leny de Groot-van Leeuwen

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

KLACHTLOOS KLAGEN

Leny de Groot-van Leeuwen*

Abstract

The present paper has been written for professor Roel Fernhout at the occasion of his farewell of the law faculty of the Radboud University Nijmegen. He was National ombudsman from 1999 to 2005, co-founded the national association and Journal for complaints law¹ and edited the book titled *The Utility of Complaints* in 2002.² The paper focuses on the characteristics and objectives of legal complainants (people engaged in formal complaint procedures) in the Netherlands.

Research has shown repeatedly that complainants, be they found in the regular court proceedings or in special complaint proceedings for instance with disciplinary bodies of various professions, are not a representative cross-section of the population. The typical complainant is a legally competent male with a higher education and a good income. This implies that many other members of society complain much less, even though they may have more to complain about. In other words, many complaints simply do not surface in legal procedures, constituting a probably substantial *dark number* of complaints. Because this dark number connects with people who have different characteristics and different life circumstances than those of the typical complainants, the dark number also implies a *dark content*; we cannot know what these people would complain about if they would complain.

Looking at the complaints that do surface, one phenomenon that catches the eye is the category of multi-complainants, who use the legal complaints system as a pathway to ventilate multiple grudges against institutions. Individual multi-complainants tend to be quite unsuccessful in the end, unable to effect institutional change. One special category stands out amongst these multi-complainants however. They are themselves institutions, engaged in systematic complaints procedures on behalf of individual people, and often successful. Since 1982, the National ombudsman is one of those, when it takes up to reshape poorly articulated but persistent complaints of individuals that reach the ombudsman into a single 'class action', acting as an institutional representation of these individuals. The objectives that the National ombudsman has formulated for such actions are curative and preventive, individual and collective. This is remarkably parallel to the objectives that individual complainants tend to have as well. Through this 'class action' function, the National ombudsman may to some extent help alleviate the structural dark number and dark content problem of legal complaints.

* Leny de Groot-van Leeuwen is hoogleraar Rechtspleging aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Dit paper is eerder gepubliceerd in: K. Groenendijk et al., *Issues that Matter. Mensenrechten, minderheden en migranten. Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, pp. 283-290.

1 De Vereniging voor Klachtrecht en het *Tijdschrift voor Klachtrecht* zijn opgericht in 2005. Zie Roel Fernhout, Vier jaar Vereniging en Tijdschrift voor klachtrecht, *Tijdschrift voor Klachtrecht*, jrg. 5, oktober 2009, p. 1-3.

2 Bureau Nationale ombudsman, *Het nut van de klacht, Interviews over intern klachtrecht en interne klachtbehandeling*, Den Haag: 2002.

En eenmaal onbeschaamd en luidkeels klagen
Met naam en toenaam. Maar ik kan het nooit.
(Vasalis, dagboek 28 december 1967)³

1. Inleiding

Toen ik Roel Fernhout onlangs vroeg of hij zelf weleens geklaagd had, kon hij slechts één bezwaarschrift uit zijn geheugen opdiepen. Dat lijkt merkwaardig voor iemand die van oktober 1999 tot 1 oktober 2005 Nationale ombudsman was, de bundel 'Het nut van de klacht' samenstelde⁴ en aan de wieg stond van de Vereniging voor Klachtrecht en het eraan gerelateerde *Tijdschrift voor Klachtrecht*.⁵ Iemand dus die veel met klachten te maken heeft gehad en die er zich van bewust is dat klagen nuttig kan zijn voor de samenleving. Roel heeft mij enige jaren geleden gepolst of ik voorzitter zou willen worden van de redactie van het *Tijdschrift voor Klachtrecht*. Dat voorzitterschap heb ik met plezier gedurende enkele jaren vervuld. Toch behoor ook ik tot de 'klachtenlozen'.

Het voorgaande roept enkele vragen op die in deze bijdrage zullen worden beantwoord: wie klagen er? En wie niet? Zijn er mensen die buitengewoon veel klagen? Zo ja, wat weten we over hen? En wat willen klagers bereiken? De antwoorden zijn gebaseerd op sociologische literatuur, jaarverslagen en eerder verricht empirisch onderzoek naar uiteenlopende klachtinstanties en hun klagers. In deze bijdrage wordt onder klagers verstaan al degenen die hun onvrede uiten bij een daartoe bevoegde instantie, zoals indieners van verzoekschriften bij de Nationale ombudsman.

2. Klagers en niet-klagers

Wie klagen er? Telkenmale blijkt uit onderzoek dat klagers doorgaans niet representatief zijn voor de bevolking als geheel, of het nu gaat om justitiabelen in de rechtszaal, bij tuchtrechters of andere klachtinstanties in binnen- of buitenland. Zo komt ook uit onderzoek naar klagers bij de Nationale ombudsman naar voren dat deze klagers geen afspiegeling vormen van de Nederlandse bevolking.⁶ Mannen met een hogere opleiding zijn oververtegenwoor-

3 Geciteerd in Maaïke Meijer, *M. Vasalis, een biografie*, Amsterdam: Uitgeverij G.A. van Oorscot 2011, 2e druk 2012, p. 682.

4 Bureau Nationale ombudsman, *Het nut van de klacht, Interviews over intern klachtrecht en interne klachtbehandeling*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2002.

5 De Vereniging voor Klachtrecht en het *Tijdschrift voor Klachtrecht* zijn opgericht in 2000. Zie Roel Fernhout, 'Vier jaar Vereniging en Tijdschrift voor klachtrecht', *Tijdschrift voor Klachtrecht*, jrg. 5, oktober 2009, p. 1-3.

6 J. Timmer & B. Niemeijer, *Burger, overheid en Nationale ombudsman. Evaluatie van het instituut Nationale ombudsman*, Hugo Sinzheimer Instituut, Den Haag: Sdu 1994; W. Jacobs, *Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman*, Arnhem: Gouda Quint 1994;

→

digd, bijvoorbeeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet alle burgers in dezelfde mate in aanraking komen met de instanties of met de regelgeving waarover wordt geklaagd. Bij de Nationale ombudsman geldt dat bijvoorbeeld met betrekking tot klachten over de politie, de studiefinanciering of de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Dit geldt evenzeer voor klagers bij een tuchtrechter of een geschillencommissie. Doordat slechts een deel van de bevolking met deze instanties in aanraking komt wordt het algemene patroon dat meer mannen dan vrouwen klagen soms verstoord. Zo dienden eind jaren negentig veel meer vrouwen dan mannen een klacht in bij de Geschillencommissie Ziekenhuizen.⁷ Dat wordt wel verklaard uit het feit dat vrouwen meer gebruik maken van medische voorzieningen en zij het vaker als hun plicht beschouwen te klagen namens een ouder of kind. Bij de Commissie gelijke behandeling bestond een duidelijke relatie tussen het geslacht van de verzoekers en de discriminatiegrond. Bijna zes op de tien klachten van vrouwen betroffen ongeoorloofd onderscheid naar geslacht. Bij mannen was dat een kwart. Worden de klachten over discriminatie op basis van geslacht terzijde gelaten, dan blijkt het aandeel van mannen tot ruim tweederde te stijgen en zien we dus weer het algemene patroon terug dat klagen vooral een activiteit van mannen is.⁸

Mannen uit de sociaal-economische bovenlaag weten beter de Nationale ombudsman en andere klachtinstanties te bereiken dan lagere sociaaleconomische groepen, zo blijkt ook uit nationaal en internationaal onderzoek.⁹ Daarvoor zijn meerdere verklaringen. Allereerst moet men om op de juiste wijze een klacht kunnen indienen en vervolgens doorzetten, beschikken over de nodige vaardigheden en kennis. Bij sommige klachtinstanties is men genoodzaakt de eigen klachten te herformuleren en te vervormen zodat ze bij een of meerdere, door juristen onderscheiden, doelen passen. En daarna dienen klagers bij die doelen de bijbehorende loketten te zoeken, waarna een verscheidenheid aan formulieren, gesprekken en zittingen volgt. Bij andere instanties wordt het de klager makkelijker gemaakt, maar moet men in ieder geval weten hoe toegang te krijgen tot een klachtinstantie, bij wie hulp kan worden verkregen bij het indienen van een klacht en of deze hulp wordt vergoed. Verder leert de

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

7 N. Doornbos & P.P.M. van Reijssen, *De Geschillencommissie Ziekenhuizen, Een eenvoudige procedure voor schadeclaims*, Lelystad: Koninklijke Vermande 2000, p. 62.

8 C. Woldringh, 'Ervaringen van verzoekers en wederpartijen met de Commissie gelijke behandeling', in: I.P. Asscher-Vonk & C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit, Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving*, Den Haag: Sdu 1999, pp. 391-437 (pp. 397-398).

9 Bernard Hubeau, 'Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk?', in: Marc Hertogh & Heleen Weyers (red.), *Recht van onderop, antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pp. 269-284.

participatietheorie dat naarmate mensen meer deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en dus meer contacten hebben, de kans groter is dat er iets mis gaat, wat kan leiden tot klachten.¹⁰ Bovendien vereist het indienen van een klacht karaktereigenschappen als assertiviteit, durf en de wens zich te laten gelden. In ieder geval tot voor kort was de maatschappelijke deelname bij mannen groter dan bij vrouwen, maar ook de genoemde eigenschappen zijn volgens sommigen meer bij mannen dan bij vrouwen aanwezig.¹¹

Dat deze kennis, vaardigheden en karaktereigenschappen aanwezig dienen te zijn, strookt met het zelfbeeld van klagers over advocaten. Volgens deze klagers zijn specifieke talenten vereist om een klacht tot gelding te brengen, zoals inzicht in de procedure, spreek- en schrijfvaardigheden, maar ook moed en doorzettingsvermogen.¹² Daaruit valt te verklaren dat de populatie klagers bij de Geschillencommissie Advocatuur en de tuchtrechtelijke instanties van de advocatuur in nog sterkere mate afwijkt van de Nederlandse bevolking dan die van de klagers bij de Nationale ombudsman.¹³

Van de klagers bij de Nationale ombudsman is niet alleen hun sekse en hun sociaaleconomisch profiel bekend; ook is onderzoek gedaan naar hun normatieve profiel. Zijn het slechts de politiek geïnteresseerden die zich wenden tot de Nationale ombudsman? Of degenen met veel vertrouwen in het recht en in de overheidsinstanties? Wat burgers weten van het recht en of zij er zich in kan vinden is van belang voor het gebruik van het recht. Op basis hiervan onderscheidt Marc Hertogh vier verschillende stijlen van 'juridisch burgerschap'.

- (1) Juridisch actieven kennen het recht en kunnen zich vinden in de normen van het recht
- (2) Gezagsgetrouwen zijn niet goed geïnformeerd over het recht, maar kunnen zich in het algemeen wel vinden in de autoriteit van het recht

10 Zie o.a. Kees Schuyt, Kees Groenendijk & Ben Sloot, *De weg naar het recht, een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976.

11 Vgl. E. Lissenberg, 'Beklaagde hoven', in: C.A. Joustra, R.J.Q. Klomp & P.G. Wiewel (red.), *Beklaagde hoven, Klachtenregeling in de rechterlijke organisatie*, Prinsengrachtreeks 2007/2, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2007, pp. 53-75; Deborah L. Kidder, 'The influence of Gender on the Performance of Organizational Citizenship Behaviors', *Journal of Management*, 2002, 28/5, pp. 629-648.

12 N. Doornbos & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten op orde, De behandeling van klachten over advocaten*, Deventer: Kluwer 1997, pp. 89-92.

13 A.G.M. Böcker & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten buiten de orde, De behandeling van klachten via de Klachten- en geschillenregeling Advocatuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, pp. 59-60.

- (3) Cynici zijn goed op de hoogte van het recht, maar kunnen zich er niet mee verenigen en
- (4) Buitenstaanders kennen het recht niet en herkennen zich er niet in.¹⁴

Uit de analyse van een enquête onder de indieners van verzoekschriften blijkt dat cynici en buitenstaanders in mindere mate dan juridisch actieven en gezagsgetrouwen zich wenden tot de Nationale ombudsman. In vergelijking met de Nederlandse bevolking zijn onder de klagers het aantal gezagsgetrouwen oververtegenwoordigd en het aantal buitenstaanders ondervertegenwoordigd. Deze categorieën van klagers bij de Nationale ombudsman vertonen sterke gelijkenis met wat uit de in deze bijdrage eerder aangehaalde literatuur over de eigenschappen van klagers en het zelfbeeld van klagers bij de advocatuur sprak.

De typische klager is dus een brave juridisch competente man met een hogere opleiding en een behoorlijk inkomen.¹⁵ Omdat er mensen zijn die weliswaar een geschil of probleem hebben maar niet formeel klagen, bestaat er een onbekend aantal klachten dat niet aan het licht komt (het *dark number*). Omdat dit *dark number* veroorzaakt wordt door niet-klagers wier profiel anders is dan dat van de klagers bestaat er niet alleen een *dark number* maar ook een *dark content*; we weten niet waarover deze mensen zouden klagen indien ze zouden klagen.

3. Klaagdoelen

Als een burger, justitiabele, patiënt of cliënt geen gehoor vindt met zijn klacht bij de persoon en de organisatie die deze veroorzaakt hebben, dan zal hij besluiten met zijn klacht naar buiten te gaan. Wat willen deze klagers daarmee bereiken?

Klagers hebben soms één, maar meestal een combinatie van doelen voor ogen met het indienen van klachten.¹⁶ Uit onderzoek naar klagers over advocaten in de jaren negentig kwamen meerdere klaagdoelen naar voren: het bleek dat zij het onjuiste optreden van de advocaat aan de kaak wilden stellen, de advocaat ervan wilden doordringen dat hij in de toekomst anders moet handelen, wensten te voorkomen dat andere cliënten in de toekomst dezelfde

14 M.L.M. Hertogh, 'Wie klaagt bij de Nationale ombudsman?', in: Nationale Ombudsman, *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale Ombudsman en zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, pp. 199-220.

15 Zie voor nuances en variaties: Bernard Hubeau, 'Wie klaagt bij de ombudsman en wat zijn de effecten van zijn werk?', in: Marc Hertogh & Heleen Weyers (red.), *Recht van onderop, Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pp. 269-283.

16 Vilhelm Aubert, *Proeven van rechtssociologie*, Univ. Pers Rotterdam 1971.

problemen zouden ervaren, en een schadeloosstelling wensten.¹⁷ Zij hadden bijvoorbeeld het oogmerk dat ‘de advocaat zou toegeven dat hij een fout heeft gemaakt, zodat hij deze fout in het vervolg bij mij of bij anderen niet meer maakt’, aldus een van de geënquêteerde klagers. Sommigen dienden mede een klacht in om structurele problemen in de rechtshulpverlening onder de aandacht van de beroepsgroep te brengen. Een dergelijke multiple doelstelling is ook aangetroffen bij veel indieners van klachten over rassendiscriminatie. ‘Ten eerste hoopte ik dat Justitie achter die opstellers en verspreiders (van folders waarin buitenlanders vervelend werden aangesproken, LdG-vL) aan zou gaan zodat duidelijk zou worden wie daar mee bezig waren. Vervolgens leek het me wenselijk dat de officier van justitie ze uit zou nodigen voor informatie en dat ze zo zouden merken dat hun activiteiten door de samenleving niet op prijs werden gesteld’, aldus een geïnterviewde klager. Daarbij vond deze klager ‘het belangrijk dat Justitie vanuit de samenleving af en toe te horen kreeg dat bepaalde dingen niet op prijs worden gesteld’.¹⁸ Kennelijk zijn klagers er doorgaans niet uitsluitend op gericht hun individuele lot te verbeteren; zij willen ook een meer structurele bijdrage leveren aan de bestrijding van het door hen gesignaleerde probleem.

4. Veelklagers

Notoire klagers bestaan; soms komen zij in het nieuws, zoals onlangs een krantenbericht over een vastgoedondernemer die in het totaal 2247 procedures had aangespannen en in een jaar 791 bezwaarschriften had ingediend. De kosten voor de gemeente Dordrecht bedroegen vier ton op jaarbasis.¹⁹ Zo bont als deze burger zullen veelklagers het meestal niet maken. In de periode van 1985 tot 2006 hebben 787 klagers meer dan vijf keer geklaagd bij de Nationale ombudsman. Onder hen zijn 180 klagers die dat meer dan tien keer deden. En: hoe meer geklaagd, hoe minder succes.²⁰

Er zijn zeer klaagzuchtige mensen in deze wereld, die niet veel invloed hebben en zelden in het gelijk worden gesteld. Zij zijn van mening dat ze gelijk zouden moeten krijgen, maar weten dat de kans gering is dat ze dat gelijk krijgen. Dat is psychologisch interessant. Wat beweegt deze mensen? Waarom

17 Doornbos & De Groot-van Leeuwen 1997, p. 92.

18 Claudia Biegel, Anita Böcker & Kenneth Tjoen-Tak-Sen, *Rassendiscriminatie... tenslotte is het verboden bij de wet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, pp. 23-24.

19 *De Volkskrant*, 22 maart 2013. De klager bedolf de gemeente onder bezwaarschriften, verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), handhavingsverzoeken, beroepsprocedures, ingebreke- en aansprakelijkheidsstellingen.

20 J.J. van Dijk, F.L. Leeuw & R. Coenni, ‘Klachtenprofielen, trefkansen en intermediairs’, in: Nationale Ombudsman, *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale Ombudsman en zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, pp. 297-323 (p. 306).

zouden zij hun tijd besteden aan activiteiten waarmee zij al maar weer het lid op de neus krijgen? De socioloog Zijderveld heeft hieraan een essay gewijd waarin hij een psychologisch beeld schetst van iemand die weliswaar hoogopgeleid is, doch, wellicht mede daardoor, teleurgesteld is in het feit dat hij maatschappelijk niet geslaagd is.²¹ De querulant klaagt vanuit rancune en heeft het met name voorzien op al degenen die soepel functioneren in de samenleving en een goede maatschappelijke positie hebben weten te bereiken, aldus Zijderveld. Veelklagers zijn hinderlijk, worden vaak in aantal overschat en zijn nogal eens door hun ervaringen met de overheid en het recht tot querulant 'gemaakt'.²²

Over twee groepen wordt wel beweerd dat zij oververtegenwoordigd zijn onder de veelklagers, namelijk gepensioneerden en gevangenen. Met betrekking tot de laatste groep zijn hiervoor wel enkele aanwijzingen in de literatuur te vinden. In de periode 1962-1977 was ongeveer de helft van de klagers over de schending van mensenrechten in Straatsburg gedetineerd.²³ Amerikaanse gevangenen kunnen sinds 1964 een civiele procedure aanspannen voor de federale rechter als de omstandigheden in de gevangenis niet voldoen aan constitutionele standaarden. Sindsdien neemt het aantal klachten gestaag toe en waar deze mogelijkheid bedoeld was voor ernstige klachten over bijvoorbeeld het gebruik van excessief geweld door gevangenispersoneel of het gebrek aan medische zorg, gaan ze steeds meer over allerlei pietluttigheden. In 2009 was twintig procent van alle civiele rechtszaken voor de federale rechter afkomstig van gedetineerden.²⁴ En minder dan een procent daarvan resulteerde in een beslissing ten gunste van de gedetineerde. In Nederland bepaalt Art. 60, eerste lid van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) dat een gedetineerde beklag kan doen over een hem betreffende door of namens de directeur van de inrichting genomen beslissing. Tegen elke uitspraak van de beklagcommissie staat beroep open bij de beroepscommissie uit de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). In de periode 2006 tot en met 2010 nam het aantal beroepszaken van gedetineerden eveneens sterk toe, waarbij de klachten bovendien vaak niet in de beklag- en beroepsprocedure thuishoren en

21 A.C. Zijderveld, *De paradox van het alledaagse, De querulant*, Kampen: Kok Agora 1995, pp. 31-41.

22 Jan Leijten, *De achterkant van het recht*, Nijmegen: Uitgeverij Balans 1994, p. 12.

23 C.A. Groenendijk, 'Mensenrechten tussen retoriek en praktijk: gebruik van het klachtrecht in Straatsburg en de bescherming van vreemdelingen', in: L. Hyde, J. Leijten, Th. Mertens & B.P. Vermeulen (red.), *Begrensde vrijheid, Opstellen over mensenrechten aangeboden aan Prof.dr. D.F. Scheltens bij zijn afscheid als hoogleraar van de Katholieke Universiteit Nijmegen*, Zwolle: W.E.J. Tjeen Willink 1989, p. 207.

24 Cox, 2009 Newsweek, 1995:6, geciteerd in Steven Vago, *Law and society*, tenth edition, Boston: Prentice Hall 2012, p. 270.

dus niet-ontvankelijk waren.²⁵ Deze toename is opmerkelijk omdat het aantal gedetineerden in deze periode is afgenomen.²⁶ Ook binnen deze groep van gedetineerden zijn er mensen die relatief veel klagen, sommigen dienen meer dan vijftig beroepschriften per persoon in. Aan gedetineerden wordt wel een speciaal motief toegeschreven. Zij zouden recreatief klagen. Omdat zij weinig om handen hebben en daardoor veel tijd over hebben beschouwen zij klagen als een belangrijke tijdsbesteding ('*recreational litigation*').²⁷

5. De Nationale ombudsman als klagerplaatsvervanger

Toch bestaat er een categorie veelklagers die wel veel succes heeft; dat zijn de professionele zaakwaarnemers of klagerplaatsvervangers. Sinds 1982 is de Nationale ombudsman een daarvan. Als de Nationale ombudsman op klaagpad gaat staat niet zijn eigen klacht voorop, doch die van een of meerdere anderen. Hij kan worden beschouwd als een zaakwaarnemer in de sociologische zin, een persoon of instantie die opkomt voor de belangen van een bepaalde groep in de samenleving, zonder zelf tot die groep te behoren.²⁸ Plaatsvervangend klagers zijn in tegenstelling tot de personen waar zij vaak voor opkomen en in tegenstelling tot de veelklagers wèl maatschappelijk geslaagd. Klagers ervaren hun eigen positie veelal als afhankelijk van de beklagde, bij de zaakwaarnemer daarentegen bestaat die afhankelijkheid niet. Dat gaat in ieder geval op voor de Nationale ombudsman, een zeer prestigieuze klagerplaatsvervanger. Als Hoog College van Staat staat hij hoog in de maatschappelijke rangorde en hij heeft geen direct persoonlijk belang bij de oplossing van het gesignaleerde probleem.

De wet biedt de persoon van de ombudsman ruimte om eigen accenten te leggen in zijn werkzaamheden. De persoon van de ambtsdrager maakt uit in de mate van activisme die hij ten toon spreidt. Dat kan tot uiting komen in de verschillende fasen van de klachtprocedure, bijvoorbeeld aan het eind ervan als een ombudsrapport is verschenen. Dan kan de aanpak van de Ombudsman variëren van het zich beperken tot eenvoudigweg informatie inwinnen bij het bestuursorgaan en de klager om te achterhalen op welke wijze gevolg is ge-

25 F.W. Bleichrodt, m.m.v. L.C. van Leeuwen, *Toenemend appel, Een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex art. 69 van de Penitentiaire beginselenwet*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2011. Zie ook: Raad voor Strafrechts-toepassing en Jeugdbescherming, *Jaarverslag 2012*.

26 Bleichrodt 2011. De onderzoekers merken op dat het aantal klachten in eerste instantie (beklagzaken) in de onderzochte periode niet eenduidig is geregistreerd, waardoor hierover geen betrouwbare cijfers kunnen worden gepresenteerd. Derhalve moesten zij deze in het onderzoek buiten beschouwing laten.

27 Vago 2012.

28 Met deze sociologische omschrijving sluit ik aan bij de definitie van A.J.F. Köbben, *De zaakwaarnemer* (oratie Rotterdam), Deventer: Van Loghum Slaterus 1983, p. 5.

geven aan zijn rapport tot en met het openstellen van een meldpunt voor klachten in een televisieoptreden en het vervolgens samenstellen van een zwartboek, mede omdat in het verleden de betreffende overheidsdienst niet openstond voor leerpunten.²⁹

De Ombudsman kan bovendien in zijn werk de nadruk leggen op het bemiddelen tussen burger en overheidsdienst en vooral individuele aanbevelingen doen, of zich juist meer wijden aan zijn structurele opdracht. Dat laatste kan door in zijn rapporten over principiële kwesties aanbevelingen te doen voor het betrokken bestuursorgaan of de verantwoordelijk minister, en door het op eigen initiatief verrichten van onderzoek.³⁰ Deze laatste bevoegdheid werd bepaald door art. 15 Wet N.o., sinds 2005 vermeld in art. 9: 26 Awb. Artikel 78a van de Grondwet bepaalt dat de door de Tweede Kamer benoemde Nationale ombudsman op verzoek of uit eigen beweging onderzoek kan doen naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.

Aanvankelijk lag het accent bij de afhandeling van klachten door de Nationale ombudsman vooral op informatieverwerking, verwijzing en bemiddeling.³¹ Fernhout vermeldde in het woord vooraf van het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2000 dat de werkzaamheden van de ombudsman tot dan toen voornamelijk op onderzoek op verzoek waren gericht en dat er nog maar weinig gebruik was gemaakt van de mogelijkheid tot onderzoek uit eigen beweging. Hij schreef dat 'de toegevoegde waarde van de Nationale ombudsman meer en meer in onderzoek uit eigen beweging naar (structurele) problemen bij de overheid ligt' en dat 'dat een keuze voor een nadere positionering in de richting van meer onderzoek uit eigen beweging betekent dat daartoe in de toekomst meer onderzoekscapaciteit dan tot nu toe wordt ingezet'.³² In de Tweede Kamer kwam deze herpositionering aan de orde tijdens de behandeling van het jaarverslag Nationale ombudsman 2000.³³ Het bleef niet bij woorden alleen. In het jaarverslag van 2001 lezen we dan ook dat de Nationale ombudsman in het verslag jaar vijf onderzoeken uit eigen beweging heeft afgerond.³⁴ Fernhout heeft deze ontwikkeling naar meer onderzoek op

29 Nationale ombudsman, *Geen gehoor bij de IGZ, Signalen over de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag: Nationale ombudsman, april 2012; vgl. Gio ten Berge, 'Het ombudsrapport en daarna? Het buitenwettelijk vervolgtraject van de ombudsman', *Tijdschrift voor Klachtrecht*, jrg. 9, juni 2013, pp. 12-13.

30 Vgl. Y. Buruma, 'De Nationale ombudsman', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen & Th.J.M. Mertens, *Het recht om te klagen, Een bijzondere vorm van rechtspleging*, Deventer: Kluwer 2001, p. 7-19.

31 P.C. Ippel, *Klachtbehandeling en klachtprocedures*, Zwolle: Tjeenk Willink 1987, p. 19.

32 De Nationale ombudsman, *Jaarverslag 2000*, p. 9.

33 *Kamerstukken II TK 88*, 19 juni 2001, pp. 521-553.

34 De Nationale ombudsman, *Jaarverslag 2001*, p. 16.

eigen initiatief ingezet en daarmee het werk van de ombudsman meer gericht op een structurele aanpak; een ontwikkeling die door zijn opvolger tot op de dag van vandaag is doorgezet.³⁵ De ombudsman poogt tegenwoordig zelfs op te komen voor de belangen van degenen die niet klagen, met name voor degenen die de kennis en vaardigheden daartoe ontberen. Zo blijkt uit het jaarverslag van 2012 dat de ombudsman oog heeft voor het *dark number*, de moeizame positie van lager opgeleide burgers in de Nederlandse 'diplomabureaucratie'.³⁶ Hij wil opkomen voor degenen die door de wirwar van formulieren de bomen in het bos niet meer zien, ten einde raad berusten in hun situatie en niet klagen, maar hun leed in stilte dragen.

6. Een passend profiel

Het is opvallend dat de doeleinden van de Nationale ombudsman om te klagen goed overeenkomen met die van individuele klagers: ze zijn curatief en preventief, individueel en maatschappelijk.

Hoewel persoonlijk vrijwel klachtenloos, past Roel Fernhout goed in het klagersprofiel, gemeten naar sociaaleconomische kenmerken en stijl van juridisch burgerschap. Over de benodigde karaktereigenschappen beschikt hij ook: hij heeft durf, inzicht en schrijfvaardigheid. Alleen de regel dat je als veelklager maatschappelijk niet geslaagd moet zijn, gaat blijkbaar niet op voor de veelklager-plaatsvervanger. Moge er nog veel van deze veelklagers komen!

35 Zie voor het stijgende aantal onderzoeken uit eigen beweging in de loop der tijd de bijdrage van Kees Groenendijk, 'De Nationale ombudsman in vreemdelingenzaken: onderzoek al dan niet uit eigen beweging naar de uitvoering van de Vreemdelingenwet', in: K. Groenendijk et al., *Issues that Matter. Mensenrechten, minderheden en migranten. Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 269-281.

36 De Nationale ombudsman, Jaarverslag 2012.