

‘Advocaten
genieten bij
ons een redelijk
krediet’

Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer

‘Advocaten hebben een blinde vlek voor wat er achter het conflict leeft’

In een derde van de klachten van rechtshulpverleners die de Nationale ombudsman bereiken is een advocaat betrokken. Als die meer zou kijken naar kwesties die achter het juridische conflict spelen, dan zouden veel klachten eerder kunnen worden opgelost, vermoedt Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer.

Michel Knapen

Zijn bestaan is constitutioneel verankerd en het is een van de weinigen ambten waarvoor een geheel eigen wet is geschreven. Machtig is hij niet, gezag heeft hij des te meer. Honderden bestuursorganen – ministeries en hun onderdelen, de Sociale Verzekeringsbank, het UWV, de Belastingdienst, de politie, de waterschappen, de provincies, een groot aantal gemeenten maar ook de lokale dekens – vallen onder zijn werkterrein. Ruim zes jaar is Alex Brenninkmeijer de Nationale ombudsman, wiens termijn in januari 2011 met nog eens eenzelfde periode is verlengd. In 2010 ontving hij bijna 14.000 klachten van burgers over bestuursorganen. In ongeveer een derde van de klachten was een advocaat betrokken.

Advocaten zijn dus voor u geen onbekenden.

‘Het komt inderdaad regelmatig voor dat een advocaat een klacht indient bij de Nationale ombudsman. Bij tegen de vijfhonderd klachten over overheidsinstanties die ons bereiken is een advocaat betrokken. Dat kan zijn dat hij zelf is vastgelopen in de bureaucratie of zich door een bestuursorgaan onbehoorlijk bejegend voelt. Deze klachten van “gefrustreerde” advocaten vormen echter de minderheid. Veel vaker komt het voor dat een advocaat namens zijn cliënt een

‘Advocaten en overheidsjuristen denken te veel dat geschillen zijn op te lossen met de Awb in de hand’

klacht indient, omdat een zaak zich niet of niet meer leent voor een gerechtelijke procedure. Zo kan het lijken alsof een conflict met het UWV over geld gaat, maar het gaat burgers veel vaker over achterliggende waarden: een goede communicatie of een correcte behandeling. Daar kan een rechter meestal weinig mee en dan kom je uit bij de Nationale ombudsman.’

Heeft het zin wanneer een klagende burger een advocaat inschakelt?

‘Jazeker. Met een advocaat in de arm kan het voor een burger prettiger zijn dan wanneer je wordt bijgestaan door bijvoorbeeld iemand van de vakbond. Advocaten voelen kennelijk goed aan hoe klachten het best kunnen worden geformuleerd en ingediend, wat leidt tot meer gegronde klachten. Ook zijn procedures bij de Nationale ombudsman mét een advocaat zakelijker en dus sneller.’

Als u zo vaak te maken heeft met advocaten, welk beeld heeft u dan van de advocatuur?

‘Ik zie grote verschillen binnen de advocatuur. Desondanks zijn advocaten eigenlijk allemaal fatsoenlijke en deskundige mensen. De informatie die ze op tafel leggen, klopt feitelijk en is nauwkeurig en adequaat. Advocaten genieten bij ons dan ook een redelijk krediet.’

Een ‘redelijk’ krediet zegt u – dat houdt niet over.

‘Dat heeft te maken met hoe de advocatuur en overheden werken. De gebruikelijke gang van zaken is dat een claim van een burger wordt neergelegd bij de bestuursrechter of de civiele rechter. Overheden moeten het niet nodeloos laten aankomen op procedures, maar dienen een redelijke en vlotte oplossing voor een conflict te zoeken. Maar als er wordt aangestuurd op procedures, dan komt dat ook door de advocatuur. Voor een advocaat begint een zaak pas echt met een dagvaarding. Wij zouden veel liever zien dat een zaak begint met een brief waarin de klacht of de claim wordt toegelicht. Advocaten werken langs de juridische lijn, wij werken langs de lijn van de behoorlijkheid. Dat laatste zouden advocaten wat meer in het vizier moeten hebben.’

Veel conflicten hebben een juridische kant, maar ook een bejegeningkant. Gaan advocaten niet te vaak naar de rechter terwijl ze beter bij u hadden kunnen aankloppen?

‘Er gaat altijd iets vooraf aan dat “aankloppen”. De eerste vraag die een advocaat moet beantwoorden luidt: wat wil mijn cliënt? Soms is er duidelijk een juridisch conflict over een uitkering of over schadevergoeding bij een politie-inval. Dan moet je de weg van het recht bewandelen. Maar er zijn ook burgers die teleurgesteld zijn geraakt in het optreden van de Belastingdienst, het UWV of een gemeente. Onlangs nog: de Belastingdienst bezocht een bedrijf en stelde bij de receptie al de nodige vragen. Ongewild kwam de werkgever zo in de *spotlights* te staan, wat helemaal niet nodig was geweest. Van dat verschil moet je je als advocaat wel bewust zijn.’

Is dat besefer?

‘Het begint steeds meer te komen. Rechtbanken houden regiezittingen waarin nadrukkelijker dan vroeger de vraag aan de orde komt: waar draait deze zaak nou precies om? Wat ligt aan het juridische conflict ten grondslag? Dat zijn belangrijke ontwikkelingen in het bestuursrecht. Dan constateert men soms dat het niet gaat om het juridische kader, maar om goede verhoudingen tussen de twee partijen.’

Rechtbanken beginnen dus steeds meer de methode van de Nationale ombudsman te volgen.

‘Ik zou zeggen: nog steeds te weinig. Het komt regelmatig voor dat wij een zaak doorverwijzen naar een rechtbank, maar andersom verwijzen rechtbanken bijna nooit een zaak door naar ons. Advocaten komen veel meer dan rechtbanken op het idee om de Nationale ombudsman te bezoeken, als een cliënt na een uitspraak van een rechter toch nog ontevreden blijft omdat bepaalde behoorlijkheidskwesties niet aan de orde zijn gekomen.’

Dus nu een gerechtelijke procedure komen ze bij u.

‘Ook wel tijdens een bestuursrechtelijke procedure, en de wet biedt dan een aardig voordeel. Als tijdens een bezwaar- of beroepsprocedure een kwestie moet worden

‘Ik vind de advocatuur aan mijn zijde’

De voorgestelde beperkingen op de Wet openbaarheid van bestuur noemt Alex Brenninkmeijer ‘onverstandig, ook al vanwege de beeldvorming die daardoor is ontstaan. Uitgangspunt is: alle overheidsinformatie is openbaar, tenzij. Dat is een beetje omgedraaid: u moet als burger maar zien dat u de juiste stukken krijgt. Het is toch te gek dat burgers in het kader van een Awb-procedure ook nog eens een Wob-procedure moeten volgen. Ik sta pal voor openbaarheid van bestuur en vind de advocatuur aan mijn zijde’.

En dan de ‘kostendekkende’ griffierechten. Brenninkmeijer: ‘De Nationale ombudsman is samen met de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak opgetrokken tegen deze verhoging. We hebben in dit land afgesproken dat we geen eigenrichting willen en dat daarom de toegang tot de rechter eenvoudig moet zijn. Nu zullen veel mensen hun recht niet meer kunnen halen of alleen tegen een heel hoge prijs. Ons gezamenlijke verzet zal waarschijnlijk niet baten, nu bij de kabinetsformatie is afgesproken dat er 240 miljoen moet worden bezuinigd op de rechtspraak.’

voorgelegd aan de Nationale ombudsman, dan dreigen bestuursrechtelijke termijnen te verlopen omdat ook wij tijd moeten uittrekken voor een antwoord. Maar de wetgever heeft dat goed geregeld: in de tijd dat de Nationale ombudsman zich over een dergelijke zaak buigt, worden bestuursrechtelijke termijnen beschermd. Die verlopen dan niet.’

Hadden advocaten met een ‘andere’ werkwijze het conflict tussen cliënt en overheidsorgaan zelf kunnen beslechten, zodat een extra ronde bij de Nationale ombudsman niet meer nodig was geweest?

‘Dat kun je in z’n algemeenheid niet zo zeggen. Advocaten oriënteren zich goed op de belangen van hun cliënten. Dat zien wij terug in de dossiers. Ze zijn niet gericht op escalatie van conflicten: ze zoeken naar de snelste oplossing. Ze beginnen echter met een bezwaarschrift-

procedure – wat ik ze niet eens kwalijk neem. Mijn punt is: probeer daar eens uit te blijven. De Algemene wet bestuursrecht zou een achtervanger moeten zijn, meer niet.’

Als u met uw methode conflicten kunt oplossen, dan zouden advocaten dat toch ook moeten kunnen?

‘Het zou beter zijn wanneer advocaten meer energie zouden steken in een meer informele benadering van conflicten. Want achter een juridisch geschil gaat bijna altijd iets anders schuil, wat meer aandacht vergt. Ik blijf dat benadrukken. Advocaten en overheidsjuristen denken echter nog te veel dat geschillen zijn op te lossen met de Awb in de hand. Juist met mediation kun je beter achterhalen wat er precies aan de hand is wanneer een burger en een overheidsorgaan even niet door een deur kunnen.’



‘De deken vervult een ombudsfunctie, en bij hem worden bovendien de meeste klachten opgelost’

Advocaten en mediators zijn nu nog gescheiden werkterreinen. Zo profileren velen zich ook: ze zijn advocaat én mediator. Die functies moeten meer in elkaar vloeien?

‘Mediation maakt een stevige ontwikkeling door, maar nog niet binnen de rechtspraak en advocaten zitten ook al niet in dat spoor. Ik vind dat iedere advocaat thuis moet zijn in conflictherkenning, conflicthantering en mediationstechnieken. Vaak is het beter om een werkwijze te volgen die wij al van nature hanteren. Als rechters en advocaten dat meer doen, dan kunnen wij ons op een gegeven moment overbodig maken.’

Welk belang hebben advocaten bij mediation? Het zijn toch ook ondernemers die een lange juridische procedure lucratiever vinden dan een kort mediationtraject?

‘Als ze naar hun cliënten kijken, weten ze het: die zitten niet te wachten op procedures, maar op oplossingen. Dáárop moet de focus van de advocaat liggen – wat ze overigens ook wel doen, hoor.

Maar mediation kan hun repertoire aan geschilbeslechtingsmethoden wel verbreden.’

Er zit dus brood in mediation?

‘Het gaat erom dat advocaten beter dan nu zouden moeten aanvoelen waar het echt om draait bij een conflict. Ze hebben een juridische focus, maar het gaat vooral om de onderliggende vragen. Een ontbindingszaak gaat dan misschien wel meer over de teleurstelling dan over een ontslagvergoeding. Wordt een vergunning afgewezen, dan gaat het misschien niet meer over die dakkapel die niet kan worden gebouwd, maar om een vervelende behandeling door een ambtenaar en excuses die uitblijven. Als je dat doorhebt, dring je sneller door tot een oplossing. Maar advocaten hebben daarvoor nog een te grote blinde vlek. Al bij de rechtenstudie zou daar aandacht voor moeten zijn, maar helaas worden dergelijke “softe” vakken als eerste wegbezuinigd. Ook bij de beroepsopleiding voor advocaten – en voor rechters – zou daarvoor meer aandacht moeten komen. Dat dit niet gebeurt, is echt een gemis.’

Een conflict dat een burger heeft met een overheid lijkt in sommige opzichten op een conflict dat een cliënt heeft met zijn advocaat. In beide gevallen kan het misgaan met de bejegening of in de onderlinge communicatie. Zou uw werkwijze ook van toepassing kunnen zijn op het advocatentuchtrecht?

‘Eigenlijk gebeurt dat al. Enige tijd geleden had ik een aantal lokale dekens op

bezoek. In een middagsessie bespraken we hoe om te gaan met informele klachten. Dat idee leefde bij hen al en wat ik erover kon vertellen, was voor deze dekens niks nieuws. Iedereen was het erover eens dat het steeds gaat om wat er áchter een klacht zit.’

De Nationale ombudsman spreekt met gezag, misschien wel met méér gezag dan een lokale deken – want als je het niet eens bent met zijn kijk op de zaak, kun je altijd nog naar de raad van discipline. Wordt het niet tijd dat ook klachten over advocaten onder uw jurisdictie gaan vallen?

‘Het is nu eenmaal wettelijk bepaald dat ik me bezighoud met de publieke sector en de advocatuur bevindt zich in de private sector. Overigens kan er over de klachtenbehandeling door de deken wél bij de Nationale ombudsman worden geklaagd, net zo goed als ik klachten in behandeling kan nemen over notarissen en deurwaarders. Verder is een procedure bij de deken niet primair gericht op de belangen van de klagende cliënt, maar veel meer op de bescherming van de kwaliteit van de beroepsgroep. Van belang is dat de deken al een ombudsfunctie vervult, en bij de deken worden ook de meeste klachten opgelost. Niet alle – maar dat geldt bij mij ook zo. Ook wij hebben te maken met mensen die maar blijven procederen en op een gegeven moment moeten we zeggen: nou is het genoeg, we nemen het niet verder in behandeling. Dat deze mensen ontevreden blijven, het zij zo.’

Klagen over de deken

De Nationale ombudsman behandelt klachten over bestuursorganen. Daaronder vallen ook lokale dekens die klachten van advocaten of hun cliënten afhandelen en de meeste on-gegrond verklaren. In een zaak uit 2009 deed de Nationale ombudsman in 2010 uitspraak. Meerdere dekens te Dordrecht hadden tien jaar lang klachten behandeld over advocate X, en nu – opnieuw – klaagde zij op haar beurt over de deken bij de Nationale ombudsman: de deken zou haar klachten niet hebben behandeld zoals een deken betaamt. Kern van de zaak was dat de (inmiddels voormalige) deken te Dordrecht haar klacht niet had overgedragen aan de waarnemend deken of

een deken van een ander arrondissement, maar deze zelf had behandeld. Een ander moest dat doen, aldus de advocate, omdat de klacht betrekking had op een gedraging van de deken zelf (art. 9:7 lid 1 Awb). De Nationale ombudsman vernietigde de beslissing van de deken niet: de deken behandelde de klacht over de eerdere klachtbehandeling als bestuursorgaan en niet als advocaat, en op grond van lid 2 van genoemd artikel mag de deken zo'n klacht wél zelf behandelen. Niet de Advocatenwet is hier van toepassing, maar de Algemene wet bestuursrecht. De afgelopen tien jaar heeft de Nationale ombudsman een aantal keren een klacht over een deken gegrond verklaard. In die zaken

werd onvoldoende hoor en wederhoor toegepast, werd ten onrechte niet doorverwezen naar de raad van discipline of werd onvoldoende gereageerd op een verzoek om informatie. Ook andere klachten werden gegrond verklaard: over de duur van de begroting van declaraties (schending van het vereiste van voortvarendheid), reacties op rappelbrieven (schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking), reacties op een klachtbrief (schending van het motiveringsvereiste) en de wijze van begroting van declaraties (schending van het vereiste van rechtszekerheid).