

Alex Brenninkmeijer

Geboren	29 juni 1951 in Amsterdam
Studie	Nederlands recht, Groningen
Promotie	rechtsgeleerdheid, Tilburg bij prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
1976-1980	wetenschappelijk medewerker, Katholieke Universiteit Nijmegen
1980-1984	wetenschappelijk medewerker staats- en bestuursrecht, Katholieke Universiteit Brabant
1984-1988	ondervoorzitter Raad van Beroep en Ambtenarengerecht te Arnhem
1988-1995	lid Centrale Raad van Beroep
1992-1996	• deeltijdhoogleraar burgerlijk procesrecht, Universiteit van Amsterdam • vicepresident Centrale Raad van Beroep
1997-2005	hoogleraar staats- en bestuursrecht
2005	directeur programma geschillenbeslechting van het E.M. Meijers Instituut, Universiteit Leiden
2002-2005	bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden bij de overheid en mediation (Albeda-leerstoel), Universiteit Leiden
2005-heden	Nationale ombudsman

‘Nederland toont naar buiten een heel grimmig gezicht’

Nationaal ombudsman Alex Brenninkmeijer toetst of de overheid ‘behoorlijk’ opereert. Nu hekelt hij de omgang met vreemdelingen, maar hij neemt het net zo lief op voor patiënten, cliënten en andere burgers die onrecht wordt aangedaan. De voormalig rechter over het ‘gezicht’ van de overheid, zijn Europese ambities en de advocatuur. ‘Staatstoezicht zal worden ingevoerd. Dat is het lot wat de advocatuur te dragen heeft.’

Trudeke Sillevius Smitt

Fotografie: Sjoerd van der Hucht

Een regenachtige maandagochtend in mei. Nationaal ombudsman Alex Brenninkmeijer (61) heeft zich nog maar pas geleden kandidaat gesteld voor de functie van Europees ombudsman. Maar zijn hoofd is nu vooral bij de hongerstakers in vreemdelingenbewaring. Eén van hen is overgebracht naar het gevangenisziekenhuis. Vanuit zijn kantoor in Den Haag volgt Brenninkmeijer de ontwikkelingen op de voet. Hij staat bekend als criticaster van het vreemdelingenbeleid.

Advocatenblad: Hoe kijkt u aan tegen de honger- en dorststakers in vreemdelingenbewaring?

Brenninkmeijer: ‘Deze mensen voeren protest met een legitiem middel. Een heel zwaar middel, voor henzelf en hun omgeving. Met als inzet iets wat ik al in augustus vorig jaar, én in december, én in januari heb voorgelegd aan de staatssecretaris en aan het ministerie van Veiligheid en Justitie: zorg ervoor dat de omstandigheden waaronder deze mensen gedetineerd zijn humaner zijn. Ik stuitte op onwil om echt iets te veranderen, omdat men de vreemdelingenbewaring zo afschrikwekkend mogelijk wil maken. Uit vrees om wat men dan noemt de “aanzuigende werking”. Nederland toont naar buiten een heel grimmig gezicht.’

Is dat grimmige gezicht des Nederlands?

‘Ik weet het zo langzamerhand niet meer, ik heb daar geen antwoord op. Maar als ombudsman voel ik mij er heel ongemakkelijk bij. Er worden politieke keuzes gemaakt, zoals bijvoorbeeld de strafbaarstelling van illegaliteit, die helemaal niet nodig zijn voor een verantwoord vreemdelingen- en vluchtelingenbeleid. Maar tegelijkertijd is het niet mijn rol als ombudsman op dit punt een politieke discussie op te starten.’

Uw bevoegdheid strekt zich niet uit tot beleid. Maar uw rapport over vreemdelingendetentie gaat daar toch wel over?

‘Dan wordt het een beetje een woordenspel over wat beleid is en wat niet. In het rapport zeg ik: de behandeling van deze mensen is niet humaan. En wat dan beleid is en wat niet, maakt mij verder niet uit.’

Ondanks uw harde rapport lijkt de politiek pas na de dood van de heer Dolmatov in beweging te komen. Hoe verklaart u dat?

‘We moeten voorzichtig zijn met het leggen van een oorzakelijk verband, maar je ziet dat de politiek sterk incidentgestuurd is. Ik vind dat overigens heel ongelukkig. Men verliest dan de grote lijnen uit het oog, en er volgt vaak een overreactie. Zo voorspel ik dat staatsse-

cretaris Weekers vanwege het misbruik van toeslagen vergaande maatregelen gaat nemen die heel veel mensen gaan schaden, ook in Nederland.’

Hoe moeten problemen dan worden aangevlogen? Veel advocaten maken zich ook zorgen over het vreemdelingenbeleid. Heeft u daar met hen weleens overleg over?

‘Wij initiëren zelf geen overleg met advocaten. Dat zou in de richting van activisme gaan, en dat past niet in onze rol. Als advocaten zich tot mij wenden, dan is dat reden om serieus in te gaan op de punten die zij mij voorleggen. Dat gebeurt incidenteel, zoals kort geleden toen Barbara Wegelin meldde dat justitie al terugkeergesprekken voert met asielzoekers die nog in de procedure zitten. Op dat soort klachten nemen wij heel serieus actie, onze onderzoekers zijn ermee bezig.’

Waar ligt wat u betreft het grootste knelpunt in het vreemdelingenrecht?

‘De overheid zegt: “We hebben een streng en rechtvaardig vreemdelingenbeleid.” Maar dat verhult dat een afschrikwekkend effect wordt beoogd. Vreemdelingendetentie bijvoorbeeld heeft formeel als oogmerk: beschikbaar zijn voor uitzetting. Maar feitelijk dient het vaak een ander doel. Er zitten mensen bij die helemaal niet kunnen worden uitgezet.

Bovendien kun je op heel veel andere manieren zorgen dat mensen beschikbaar zijn voor uitzetting. De staatssecretaris zou serieus moeten nemen dat vreemdelingenbewing bedoeld is als ultimum remedium, zoals het ook is omschreven. Je ziet het ook in andere maatregelen terug. De inburgeringstoets: het is toch buitengewoon curieus dat gerenommeerde burgers daarvoor zakken. De verplichte inburgering in het buitenland bij gezinshereniging. De manier waarop het gehoor van asielzoekers plaatsvindt: mensen die vaak geschonden zijn, waarbij alleen maar wordt gezocht naar inconsistenties om te komen tot een afwijzing. Het getuigt van krapachtigheid, vooral in de politiek, maar ook in de samenleving.'

Toont de overheid dat 'grimmige gezicht' ook op andere beleids-terreinen?

'Er zijn heel veel beleidsterreinen die niet zijn gepolitiseerd en waar men gewoon probeert naar eer en geweten de zaken netjes te regelen. Maar die grimmigheid zie ik wel bij de manier waarop zorgen jeugdzorgtaken van het Rijk op dit moment naar de gemeenten worden overgeheveld. Dat gaat met een technocratische inslag, in hoog tempo, en het gaat gepaard met grote kortingen. Het is volstrekt de vraag of de gemeenten het aankunnen en wat het gaat betekenen voor de jeugd, de zieken en de ouderen. En ik zie die grimmigheid bij sancties en sanctionering. Nederland heeft de sancties verhoogd tot aan de bovengrens, we zitten helemaal aan de top in Europa. De veronderstelling is dat hoge sancties werken, wat bewezen niet het geval is. Het is spierballentaal, de menselijke maat wordt uit het oog verloren. Neem samenwoonfraude bij bejaarden, dat komt in 0,001 procent van de gevallen voor en toch wijdt de overheid daar een hele waarschuwingcampagne aan. Toen ik staatssecretaris Klijnsma daarop aansprak, vertelde zij dat zij er ook mee in haar maag zat. Ze noemde het voorbeeld van een bejaarde vrouw die haar terminaal zieke buurvrouw intensief had verzorgd. Die vrouw



'Het is spierballentaal, de menselijke maat wordt uit het oog verloren'

werd vervolgens getroffen door een sanctie, omdat ze met haar buurvrouw zou hebben samengewoond. Zo wordt naast liefde gecriminaliseerd.'

Uw bevoegdheid is om te toetsen of feitelijk handelen van de overheid 'behoorlijk' is. Hoe effectief is dat?

'Uw vraagstelling berust op het juridische denkkader, maar dat is maar een deel van de werkelijkheid. De kracht van de ombudsman ligt in communicatie. Ik heb alle bestuursorganen aan tafel, ik kan ze opbellen, toespraken houden, een visie neerzetten die leidt tot discussie. Ik kan voortdurend irritatie wekken op plaatsen waar dat noodzakelijk is. Ik ben me

bewust van mijn beperkte rol, maar ik heb de afgelopen acht jaar ook op een aantal terreinen aantoonbaar verbeteringen bewerkstelligd.'

Welke kunt u noemen?

'Richting advocatuur wil ik vooral het dejuridiseren van de verhouding tussen overheid en burger noemen. Ik heb de Schadevergoedingswijzer tot stand gebracht, die door het kabinet is omarmd. Daarmee is het politiek aanvaard dat de overheid juridische procedures vermijdt en in redelijkheid schadevergoeding toekent. Ook gemeenten en de politie aanvaarden deze uitgangspunten. Tijdens een evaluatie vorig jaar bleek dat er wel knelpunten zijn, maar dat de overheid in het algemeen veel minder juridiserend omgaat met claims. Ik vind dat een enorm winstpunt.

En wat betreft het vreemdelingenrecht kun je aan de ene kant zeggen dat de trein maar doordendert, anderzijds is staatssecretaris Teeven zich wel degelijk bewust van de risico's die hij loopt als hij onvoldoende aandacht besteedt aan de

adviezen van de ombudsman. Ik verwacht dat hij voor de zomer met maatregelen komt op het gebied van vreemdelingendetentie.’

Er gaan ook wel geluiden op dat u te ver gaat met uw bemoeienis, zowel in de politiek als bijvoorbeeld in de zorg, waar u niet alleen de rol van de inspectie, maar ook de door artsen geleverde zorg ter discussie stelde.

‘Wat betreft de zorg: er was inderdaad irritatie, omdat ik daar als vreemdeling binnenkwam in hun domein. Maar kijk eens wat er is gebeurd: naar aanleiding van mijn kritiek zijn er twee commissies gekomen en de aanbevelingen van die commissies worden volledig uitgevoerd! En als het gaat om de politiek geldt voor mij wat ook vicevoorzitter Donner van de Raad van State zei: alles wat ik doe is politiek, het is alleen geen partijpolitiek. Ik ben een onafhankelijke en onpartijdige beschouwer, en soms verstoren mijn analyses het politieke spel. Als ik mijn werk goed doe, krijg ik dat soort reacties, ik trek me daar niets van aan.’

Dan wilt u misschien ook wel zeggen hoe u aankijkt tegen het wetvoorstel dat de Staat meer invloed geeft op het toezicht op de advocatuur, en waarbij klachten niet meer via de deken, maar rechtstreeks naar de tuchtrechter gaan.

‘Wat ik zonder meer betreurt is het juridiseren. Een deken die zijn werk goed doet is een zegen. Het verschilt natuurlijk van deken tot deken, maar het is zeker dat ze vooral achter de schermen heel goed werk doen.

Wat betreft dat staats-toezicht: de onafhankelijkheid van de advocatuur is moeilijk te verenigen met staats-toezicht. Dat is één kant van de medaille. De andere kant is dat de advocatuur niet snel genoeg uit de startblokken is gekomen. Men heeft onvoldoende oog gehad voor de terechte vraag uit de samenleving: “Hoe staat het eigenlijk met jullie kwaliteit?”

Waar baseert u dat op?

‘Op het feit dat ik vijftienvintig jaar rechter ben geweest, en dat ik hoogle-

‘Ik doe al veel werk in Europees verband’

baar bestuurs- en burgerlijk procesrecht ben geweest. Ik volg de advocatuur met veel belangstelling. Net als de medische stand is de advocatuur te veel in zichzelf gekeerd geweest. Men is onvoldoende in staat geweest betekenisvol het eigen kwaliteitstoezicht waar te maken. Dat is de diagnose.’

En wat is de remedie?

‘Er is geen remedie. Naar mijn verwachting zal de dynamiek meebrengen dat dat staats-toezicht ingevoerd gaat worden. Dat is het lot wat de advocatuur maar te dragen heeft.’

Maar is uw achterban, de burger, dan niet de dupe? Kan een advocaat als Liesbeth Zegveld straks nog wel vrijelijk ageren tegen de overheid?

‘Zo scherp zal het niet liggen, daar zullen waarborgen voor in de wet komen. Het zal niet zo ongenueanceerd en rauw zijn als het wel wordt voorgesteld. Maar het blijft een zorgpunt. Ik ben tegen staats-toezicht, maar het zal niet in één keer een ramp zijn.’

Ander onderwerp: uw ambitie om Europees ombudsman te worden kwam eerder in de krant dan u had bedacht...

‘Dat is zo, maar het zou nu toch bekend zijn geworden, want ik heb inmiddels mijn kandidatuur officieel ingediend. Je moest daarvoor steun hebben van veertig Europarlementariërs; ik heb er inmiddels 51 achter me. Tot mijn grote vreugde gaat dat van links tot rechts, van de SP tot aan de Britse Conservatives. Maar het is nog maar net begonnen, de beslissing valt op 8 juli.’

Uw tweede termijn als Nationaal ombudsman loopt nog tot 2017.

Waarom nu deze stap?

‘Ik doe het met gemengde gevoelens, ik ben zeker nog niet uitgekeken op mijn werk hier. Vanuit Europa kwam van verschillende kanten de vraag of ik kandidaat was, ik doe al veel werk in Europees verband en deze functie komt maar eens in de tien jaar voorbij, dat kun je niet timen.’

Wat doet de Europese ombudsman eigenlijk? Het is voor burgers toch ver van hun bed?

‘De Europese ombudsman behandelt klachten tegen de Europese instituties, en hij onderhoudt een netwerk met alle nationale ombudsmannen. Het is waar dat burgers weinig direct te maken hebben met handelingen van de Europese Commissie. Behalve op terreinen als mededinging en aanbesteding – en er spelen een aantal principiële onderwerpen: denk aan Schengen, aan grensbewaking, en wat daar gebeurt met vreemdelingen.

Bovendien geeft de Europese ombudsman oordelen over openbaarmaking van documenten door EU-instellingen, vergelijkbaar met de rol van de Nederlandse rechter in Wobzaken. De Europese Commissie is niet erg open. Adviseurs zijn vaak eigenlijk lobbyisten. Dat is voor het vertrouwen van de burger heel slecht. Men moet naar wegen zoeken om de burger erbij te betrekken, zeker in deze tijd. Daarin kan de Europese ombudsman een belangrijke rol spelen.’

Vrijwel niemand kent de Europese ombudsman. Waar begint u aan, als u gekozen wordt?

‘Toen ik hier begon, was mijn opdracht de Nationale ombudsman een gezicht te geven. Dat is redelijk gelukt, en misschien kan dat in Europa ook. Het is een complexe omgeving, met zoveel nationaliteiten, culturen, talen, in een organisatie die ook buitengewoon complex is. Om daar te kijken hoe je stem kunt geven aan de burger, dat vind ik een heel interessante opgave.’

«