

“Opstaan, tandenpoetsen, haren kammen en het goed maken.” Zo luidt een van de korte gedichten die de Franse componist Erik Satie schreef aan het eind van de negentiende eeuw. Alex Brenninkmeijer, sinds 1 oktober werkzaam als Nationale ombudsman, citeert het niet voor niets. “Ik wil het liefst dat iedereen zich elke ochtend afvraagt: waar zijn we helemaal mee bezig?” En hij wil het goedmaken, dat ook.

door Miek Smilde foto's Chantal Ariëns

# “MENSEN WILLEN WORD

**M**r. Alex Brenninkmeijer laat met tegenzin het zonnescherm neer dat het uitzicht ontnemt op de Haagse binnenstad. Hij voelt zich zichtbaar op zijn gemak in zijn nieuwe, van licht vervulde werkkamer in het gebouw van de Nationale ombudsman, maar de herfstzon staat te laag om zijn gesprekspartner goed aan te kunnen kijken. En daar begint toch elk gesprek mee, met aankijken en luisteren. Luisteren, daar is Brenninkmeijer goed in. Naast een indrukwekkende carrière als rechter, onder meer als vice-president van de Centrale Raad van Beroep, en als wetenschapper, laatstelijk als hoogleraar staats- en bestuursrecht in Leiden, bouwde Brenninkmeijer vooral een naam op als conflictbemiddelaar en mediator. Hij was nauw betrokken bij het Amsterdamse ADR-instituut, dat zich bezighoudt met alternatieve vormen van geschillenbeslechting, en trad regelmatig op als mediator in geschillen tussen overheid en burger.

Onlangs heeft hij gezegd te zullen bemiddelen in het al meer dan twintig jaar slepende conflict tussen het ministerie van Defensie en Fred Spijkers, de voormalig maatschappelijk werker van Defensie (zie kader). Over die zaak houdt Brenninkmeijer wijselijk zijn mond. Maar in algemene termen wil hij best iets zeggen over het fenomeen van eindeloos slepende conflicten tussen burgers en overheid, waarvan hij er – “helaas” – nogal wat heeft gezien de afgelopen decennia. “Wie een wond slecht verzorgt, loopt het risico dat het gaat etteren. Als dat te lang duurt, kan het zelfs nodig zijn een ledemaat af te zetten. Zo werkt het soms ook in conflicten”, legt Brenninkmeijer uit. “Als mensen niet tijdig erkennen dat sprake is van een conflict, als mensen kleine fouten bagatelliseren of onachtzaam zijn, bestaat het risico dat het volkomen uit de hand loopt. Een politieman die iemand te hardhandig aanhoudt, en daarop wordt aangesproken, kan



# HET LUISTEREND OOR VAN ALEX BRENNINKMEIJER

## EN GEHOORD”

reageren met de opmerking: ‘u hebt gelijk, sorry’. Daarmee lost hij het probleem meestal ter plekke op. Maar als hij onaardig reageert, en de ander wordt vervolgens ook grof, kan een zaak ongelooflijk escaleren, zeker als er tijd overheen gaat. Tachtig tot negentig procent van de zaken die ik als rechter heb behandeld, vonden hun oorsprong in een conflict waarin mensen niet tijdig, niet direct en ontwijkend hadden gereageerd. Een kleine oorzaak kan grote gevolgen hebben, en als je dat niet weet te beheersen, krijg je chaos.”

### **Verarming**

Het is een geliefd woord van de nieuwe Nationale ombudsman, chaos. Volgens hem leidt de juridische werkelijkheid waarin wij ons bevinden tot chaos en niet tot de door juristen zo fel bepleite ordening. “De samenleving wordt steeds complexer, in technologisch, sociaal en economisch

opzicht”, doceert Brenninkmeijer met zachte stem. “We hebben te maken met vele bevolkingsgroepen, met een ongekende economische diversiteit. Mensen hebben de neiging in die complexiteit orde te willen scheppen, en orde is primair een juridisch idee. Een *idee fixe*, naar mijn mening. Minister Donner heeft niet voor niets een beleidsprogramma dat ‘de bruikbare rechtsorde’ heet, waaruit je dus moet concluderen dat de bestaande rechtsorde niet bruikbaar is. In veel cruciale kwesties buitelen juristen over elkaar heen, gewapend met circulaire, wetten en beleidsbrieven, en uiteindelijk moet dan de hoogste rechter uitsluitsel geven. De voorspelbaarheid van het recht is heel gering, terwijl het recht uiteindelijk wel bepalend is. Dat is heel gevaarlijk.” In de literatuur is dit fenomeen beschreven als chaos, legt Brenninkmeijer uit. “De chaos brengt mee dat de voorspelbaarheid gering is, maar dat de uitkomst wel volgens wetten

is bepaald. Dat geldt in de chemie, dat geldt voor het weer, en dat geldt dus ook voor het recht. We leven in een *lawyers paradise*, een paradijs waarin de meeste juristen veel weten van iets, en waarin dus bijna niemand meer iets weet.” Met die laatste opmerking doelt Brenninkmeijer op de grote mate van specialisatie die in de juridische wereld inmiddels gangbaar is. Hij betreurt dat in hoge mate en noemt specialiseren “een verarming”. Een specialist stelt zich volgens de oud-hoogleraar nauwelijks de vraag: ‘waar ben ik eigenlijk mee bezig?’ Terwijl dat volgens hem de belangrijkste vraag is die iedereen zich elke ochtend zou moeten stellen, ook advocaten en rechters. “Toen ik een aantal jaren vice-president bij de Centrale Raad van Beroep was geweest, vroeg ik mijzelf op een dag af waarmee ik eigenlijk bezig was. Ik kwam er toen achter dat ik bezig

Brenninkmeijer aan hetzelfde euvel. “Heel veel juristen weten veel van een klein gebied, maar verliezen daardoor de kijk op het grotere geheel, waardoor de verbanden zoek raken. Ik vergelijk dat altijd met zo’n mooie nieuwe digitale camera waarmee je kunt inzoomen. Je raakt dan steeds dichterbij één plek, maar je houdt geen beeld meer over. Ja, één pixel, één kleur, maar dat is geen beeld meer.”

### Cynisme

Een lawyers paradise dat bestaat uit losse pixels in een chaotische werkelijkheid. Een paradijs waarin het cynisme glimt als ooit de appel aan de boom in de Hof van Eden. Brenninkmeijer stelt zich tot doel een bijdrage te leveren aan het uitroeien van dit moderne kwaad waarover hij in zijn eerste lezing als Nationale ombudsman uitvoerig sprak.



## De zaak-Spijkers

Fred Spijkers, als maatschappelijk werker in dienst van het ministerie van Defensie, weigerde in 1984 te liegen over een fataal ongeluk waarbij de munitiespecialist Ovaa om het leven kwam. Hij werd door zijn werkgever aanvankelijk op non-actief gesteld, luidde daarna de klok over de misstanden binnen Defensie en streed vervolgens bijna twintig jaar voor zijn gelijk. Dat kreeg hij, in 2002. Toen werd hem, onder druk van de Tweede Kamer, uiteindelijk 1,6 miljoen euro schadevergoeding toegekend. De zaak leek daarmee tot een goed einde gekomen, totdat Spijkers onlangs een belastingaanslag van meer dan 900.000 euro kreeg. Alex Brenninkmeijer treedt als mediator op om het conflict alsnog voor goed de wereld uit te helpen.

was met hoogst gecompliceerde juridische geschillen waarin sprake was van voortdurende veranderende wetgeving, waarin de menselijke kant vaak ver te zoeken was en waarin het meestal ging om oude dossiers, zaken die al jaren liepen. Ik trok de conclusie dat ik dus eigenlijk nergens mee bezig was. Toen heb ik ontslag genomen.”

Nee, hij is geen vakidoot, alsjeblieft niet. Niet voor niets combineerde hij gedurende zijn hele carrière de wetenschap met de rechtspraak, en ook als Nationale ombudsman hoopt hij de luiken zo lang mogelijk open te houden. “Vakidoot is eigenlijk een grappig woord”, vindt Brenninkmeijer. Hij verwijst naar het boek *Waarom het leven sneller gaat naarmate je ouder wordt*, waarin het verhaal staat van een autistische man die onwaarschijnlijk veel weet, maar die uiteindelijk niets blijkt te weten. De rechtswetenschap lijdt volgens

“Ik zie het cynisme tussen burgers en overheid groeien, en ik vraag me af waar het vandaan komt. Cynisme is ontevredenheid, is kankeren op wat de overheid doet. Het is een cynische toverspreuk geworden dat de overheid niet deugt. Andersom getuigt de overheid van cynisme door de burger te behandelen als een domme, onwetende mens die toch niet weet waar hij het over heeft. Over en weer creëren overheid en burger een sfeer waarin zij elkaar niets te vertellen hebben, ze onderhouden een slechte relatie waarin de partners elkaar gaan vermijden, waarin het belangrijke gesprek uit de weg wordt gegaan, en waarin het uiteindelijk steeds stiller wordt.”

Liever dan te zwijgen, luistert Brenninkmeijer. Daarin schuilt de kracht van wat hij conflictmanagement noemt, en waaraan het instituut van de Nationale ombudsman wat

hem betreft een waardevolle bijdrage kan leveren. “Veruit de meeste klachten die de Nationale ombudsman behandelt, hebben te maken met tijdigheid”, legt hij uit. “Dat is een van de belangrijkste bronnen van conflicten tussen overheid en burger. Bestuursorganen die niets van zich laten horen, te langzaam beslissen, bezwaarschriftprocedures die maar duren. Als iemand in bezwaar komt, zou het bestuursorgaan in kwestie eerst eens moeten bellen. Dat klinkt simpel, maar het effect is enorm. Vijftig procent van alle bezwaren is op te lossen door een reëel gesprek aan te gaan. Als je bedenkt dat op dit moment per jaar een miljoen bezwaarschriftprocedures lopen, en je zou de helft daarvan met telefoontjes

**“Het is een cynische toverspreuk geworden dat de overheid niet deugt.”**

kunnen oplossen, levert dat niet alleen een enorme bezuiniging op, maar vooral ook tevreden burgers. Uit onderzoek blijkt namelijk dat burgers positief reageren als iemand aandacht aan hun zaak besteedt, als ze simpelweg antwoord krijgen op hun vraag.”

Het is deze vorm van aandacht waaraan het instituut van de Nationale ombudsman zijn positieve naam dankt. Dat verbaast Brenninkmeijer niet. “Mensen zijn al blij als er een telefoonnummer is dat ze kunnen bellen en een echt iemand aan de lijn krijgen.” Het tweede dat van belang is, is dat mensen het gevoel krijgen dat ze eerlijk en rechtvaardig worden behandeld. Brenninkmeijer gebruikt bewust deze woorden. Hij deed onderzoek naar wat burgers als rechtvaardig beschouwen en concludeerde dat mensen vooral behoefte hebben aan een nette behandeling van hun zaak, aan procedurele rechtvaardigheid. Wie zich serieus genomen voelt, is sneller geneigd de uitkomst van een geschil – de distributieve rechtvaardigheid – te accepteren. Juristen zijn zich dat onvoldoende bewust, meent de Nationale ombudsman. “Vraag een jurist wat eerlijk is of rechtvaardig en hij haalt zijn schouders op. In de rechtswetenschap en de rechtspleging gaat het immers vooral om rechtmatigheid. In de samenleving gaat het echter om veel meer en is de kracht van de rechtvaardigheidsbeleving groot. Een rechter die goed luistert naar beide partijen, wint gezag. En daardoor legitimeert hij ook zijn machtsuitoefening.”

### **Procedurele rechtvaardigheid**

Brenninkmeijer stelt zich als het gezicht van de Nationale ombudsman tot doel meer aandacht te vragen voor de procedurele rechtvaardigheid. De behoorlijkheidnormen die het instituut heeft ontwikkeld – een soort gedragscode voor goed openbaar bestuur – zouden wat hem betreft ook op



## Curriculum vitae

Alex Brenninkmeijer studeerde rechten in Groningen en behaalde daarnaast zijn eerstegraads onderwijsbevoegdheid economie. Na als leraar economie op een middelbare school in Appingedam te zijn afgewezen, werd hij wetenschappelijk medewerker in Nijmegen. Hij promoveerde in 1987 op een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat, werd raadsheer bij en later vice-president van de Centrale Raad van Beroep en was daarnaast als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Later werd hij in Leiden hoogleraar staats- en bestuursrecht, en decaan van de juridische faculteit. Ook bekleedde hij de Albeda-leerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en ADR. Sinds 1 oktober 2005 vervult hij het ambt van Nationale ombudsman.

de rechterlijke macht van toepassing mogen zijn. “Bij de regering ligt een wetsvoorstel waarin het externe klacht-recht voor de rechterlijke macht bij de Nationale ombudsman wordt ondergebracht. Dat lijkt mij een goede zaak.” Daarnaast hoopt hij dat advocaten in toenemende mate de weg naar de Nationale ombudsman weten te vinden. “Ik zit niet te hengelen naar zaken, maar ik ben ervan overtuigd dat cliënten dikwijls helemaal niet gelukkig worden van eindeloze juridische procedures. Bovendien kan het onderzoek van de Nationale ombudsman informatie opleveren die ook voor het juridische perspectief van belang is. In heel veel zaken waarin de overheid is betrokken, spelen elementen van behoorlijkheid een rol. De Nationale ombudsman is dan een goed adres.” ■