

## **Over effectiviteit gesproken**

Onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen  
beweging van de Nationale ombudsman

11 april 2017

## **Rapport**

**Uitgebracht aan: Nationale ombudsman**

### **Over effectiviteit gesproken**

**Onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen  
beweging van de Nationale ombudsman**

**11 april 2017**

**mr. N.G.O. (Niels) Büller  
drs. M. (Maikki) Huurdeman**

## INHOUD

1.	INLEIDING	1
1.1	Achtergrond en vraagstelling	1
1.2	Onderzoeksopzet	1
1.3	Leeswijzer	4
2.	HET EFFECTIVITEITSBEGRIIP EN INVLOEDSFACTOREN	5
3.	TIEN ONDERZOEKEN UIT EIGEN BEWEGING	8
4.	ANALYSE VAN TIEN ONDERZOEKEN UIT EIGEN BEWEGING	15
4.1	Invloedsfactoren Nationale ombudsman	15
4.1.1	De afweging om het instrument onderzoek uit eigen beweging in te zetten	15
4.1.2	Planmatig werken	16
4.1.3	De menselijke factor	17
4.1.4	Het gehanteerde toetsingskader behoorlijkheidsnormen	17
4.1.5	Kwaliteit van het onderzoek(srapport)	18
4.1.6	De mate en wijze waarop het onderzochte bestuursorgaan - vooraf, tijdens en na afloop - betrokken is	19
4.1.7	De stijl, toon, bejegening, opstelling, positionering van de Noten opzichte van het bestuursorgaan	19
4.1.8	De wijze waarop het onderzoek(srapport) naar buiten wordt gebracht en uitgedragen	20
4.1.9	De monitoring van de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport	20
4.2	Externe invloedsfactoren	21
4.3	Effectiviteit en toegevoegde waarde	22

<b>5. INZICHTEN EN AANBEVELINGEN</b>	<b>23</b>
5.1 Belangrijkste inzichten	23
5.2 Strategische keuzes	24
5.3 Verbetermogelijkheden	25
5.3.1 Behoorlijkheidsnormen	25
5.3.2 Strategische agenda	25
5.3.3 Taak- en rolverdeling	25
5.3.4 Signalering	26
5.3.5 Of-vraag	26
5.3.6 Hoe-vraag	27
5.3.7 Betrokkenheid van bestuursorganen	28
5.3.8 Bijstellen aanpak	29
5.3.9 Afronding van het onderzoek	29
5.3.10 Na afloop van het onderzoek	30
5.4 Hoe verder	31

#### **BIJLAGE 1 SCHEMATISCHE WEERGAVE INSTRUMENTARIUM NATIONALE OMBUDSMAN**

## 1. INLEIDING

### 1.1 Achtergrond en vraagstelling

In opdracht van de Nationale ombudsman heeft Van de Bunt Adviseurs een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman gaf de onderzoekers de volgende doel- en vraagstelling mee:

Inhoudelijke doel- en vraagstelling	
Doelen	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Inzicht krijgen in welke acties/instrumenten bijdragen en afbreuk doen aan de gewenste effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale ombudsman en hoe daarop te sturen valt</li><li>2. Het verhogen van de effectiviteit van toekomstige onderzoeken uit eigen beweging</li></ol>
Hoofdvraag	Welke acties/elementen dragen bij of doen afbreuk aan de gewenste effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging van de Nationale ombudsman en hoe valt daarop te sturen?
Subvragen	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wat is bij dit soort onderzoeken de definitie van effectiviteit?</li><li>2. Wat zijn bij dit soort onderzoeken in het algemeen de belangrijkste acties/elementen voor het wel of niet effectief zijn? Voorafgaand, tijdens en na afronding van het onderzoek?</li><li>3. Wat zijn de door ons gewenste effecten bij onderzoeken uit eigen beweging?</li><li>4. Welke keuzes zijn er in de, in het kader van dit onderzoek bestudeerde, onderzoeken uit eigen beweging gemaakt? Welke middelen zijn daarvoor gebruikt en welke effecten behaald?</li><li>5. Zijn we bij dit soort onderzoeken in het algemeen effectief? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?</li></ol>

### 1.2 Onderzoeksopzet

In het onderzoek is eerst toegewerkt naar het onderzoeken en het vaststellen van het effectiviteitsbegrip (subvraag 1 en 3) en de invloedsfactoren die daarbij een rol spelen (subvraag 2).

Deze resultaten vormden het methodologische kader voor het casusonderzoek, waarin voor tien afgeronde onderzoeken uit eigen beweging is onderzocht in welke mate het beoogde effect is bereikt en welke rol de geïdentificeerde invloedsfactoren speelden.

De inzichten opgedaan met behulp van het casusonderzoek zijn vervolgens in samenhang geanalyseerd om antwoord te geven op de hoofdvraag en subvragen 4 en 5. Tot slot zijn concrete verbetermogelijkheden benoemd om de effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging te vergroten.

#### *Definiëren effectiviteitsbegrip en identificeren invloedsfactoren*

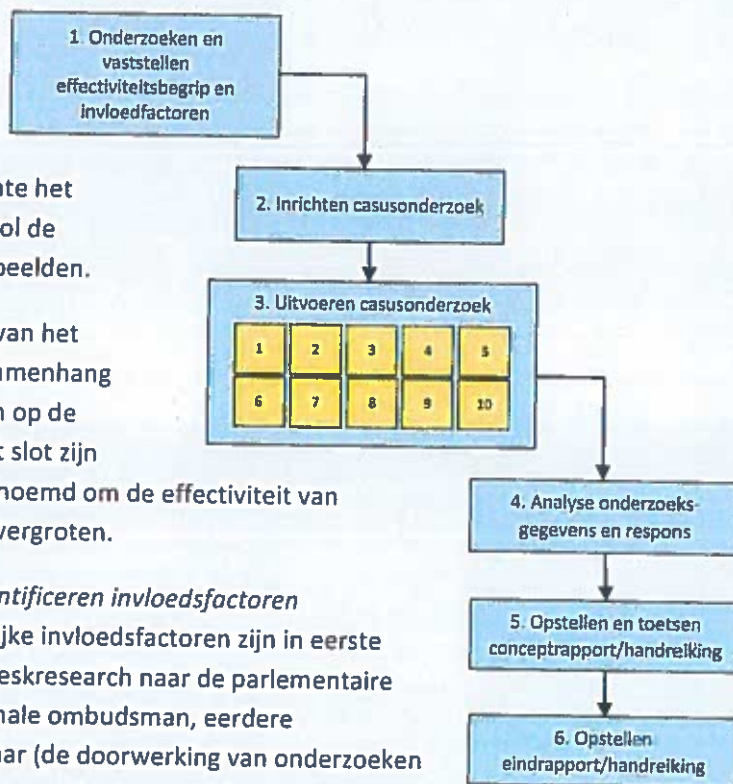
Het effectiviteitsbegrip en de mogelijke invloedsfactoren zijn in eerste instantie verkend door middel van deskresearch naar de parlementaire ontstaansgeschiedenis van de Nationale ombudsman, eerdere (wetenschappelijke) onderzoeken naar (de doorwerking van onderzoeken van) de Nationale ombudsman en communicatie en publiciteit rondom onderzoeken uit eigen beweging. Daarnaast zijn interviews gehouden met verschillende medewerkers van het bureau Nationale ombudsman en de ambtsdrager Reinier van Zutphen.

De resultaten van de verkenning vormden het materiaal voor een verdiepende werkbijeenkomst met mensen die verschillende perspectieven en ervaringen konden inbrengen. Ter voorbereiding van de werkbijeenkomst is ook een schematische weergave gemaakt van het instrumentarium van de Nationale ombudsman. Deze is terug te vinden in Bijlage 1.

De deelnemers aan de werkbijeenkomst bestonden uit:

- vertegenwoordigers van de Nationale ombudsman;
- vertegenwoordigers van bestuursorganen die regelmatig betrokken zijn bij onderzoeken uit eigen beweging;
- vertegenwoordigers van collega-instituten die onderzoek uit eigen beweging als instrument inzetten;
- een vertegenwoordiger van een organisatie die opkomt voor de belangen van (een specifieke groep) burgers.

De werkbijeenkomst had tot doel om de analyse van de onderzoekers te toetsen en te verrijken. De uitkomst van de werkbijeenkomst was een uitgewerkt effectiviteitsbegrip en een dekkende



verzameling invloedsfactoren die bepalend zijn voor de mate van doelrealisatie (zie hoofdstuk 2 voor het resultaat).

#### *Het casusonderzoek*

Het vastgestelde effectiviteitsbegrip en de geïdentificeerde invloedsfactoren zijn vervolgens uitgewerkt in een onderzoekkader ten behoeve van het casusonderzoek. Tegelijkertijd vond de selectie van de tien cases plaats die een afspiegeling vormden van de onderzoeken uit eigen beweging die zijn afgerond met een rapport in de periode tussen 2013 en de eerste helft van 2016. Bij de selectie is rekening gehouden met de gewenste spreiding van de betrokken (type) bestuursorganen, diversiteit van de door de Nationale ombudsman toegepaste onderzoeksmethodieken, de verhouding onderzoeken Projectleider SA en Onderzoeker SA en de invulling van de geïdentificeerde invloedsfactoren.

Om een beeld te krijgen van de effectiviteit van elk van de tien geselecteerde onderzoeken uit eigen beweging en van de factoren die daaraan hebben bijgedragen of hebben afgedaan, is voor elke casus deskresearch uitgevoerd. Van elk onderzoek is de beschikbare schriftelijke documentatie opgevraagd. Naast het eindrapport zelf, ging het daarbij om:

- procesdocumenten van de Nationale ombudsman, zoals plannen van aanpak en verslagen van overleggen;
- publicaties, presentaties, radio-/tv-fragmenten waarmee het onderzoek naar buiten is gebracht;
- reacties op het onderzoek, zowel een op een gericht aan de Nationale ombudsman als reacties in de media;
- documenten waaruit blijkt wat de gevolgen waren van het onderzoek.

In aanvulling op de deskresearch is een vragenlijst opgesteld die is voorgelegd aan de personen en organisaties die betrokken waren bij het betreffende onderzoek uit eigen beweging. Dit waren:

- de onderzoekers van de Nationale ombudsman;
- de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan;
- de burger(s) vertegenwoordigende organisaties wiens klachten/belangen aanleiding waren voor het onderzoek.

De vragenlijst bevatte vragen over het verloop van het onderzoek, de inschatting van de betrokkenen over de mate waarin het onderzoek effectief is geweest en de werking van de invloedsfactoren.

De betrokken partijen zijn vervolgens in een rondetafelgesprek bevraagd op hoe zij het onderzoek ervaren hebben en hoe zij terugkijken op de effectiviteit van het onderzoek. In de gesprekken is met name gereflecteerd op de keuzes van de Nationale ombudsman en de interactie tussen de Nationale ombudsman en de betrokken organisaties.



### *Analyse*

De bevindingen van de tien casusonderzoeken zijn vervolgens naast elkaar gelegd en in samenhang geanalyseerd. Bekeken is in welke mate de onderzochte onderzoeken uit eigen beweging effectief waren en welke factoren daarop van invloed zijn geweest. Met behulp van deze analyse is door de onderzoekers een eerste antwoord geformuleerd op subvragen 4 en 5 en op de hoofdvraag welke acties/elementen bijdragen of afbreuk doen aan de gewenste effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging en hoe daarop valt te sturen.

Deze eerste beantwoording van de onderzoeksvragen is in een verdiepende werkbijeenkomst voorgelegd aan dezelfde groep die betrokken was bij het verkennen van het effectiviteitsbegrip en het benoemen van de belangrijkste acties en elementen die hieraan bijdragen of afdoen. Naast het toetsen en het verrijken van de analyse leverde de werkbijeenkomst ook concrete ideeën op hoe de Nationale ombudsman de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging kan vergroten.

Op basis van de analyse zijn tot slot aanbevelingen geformuleerd waarmee de Nationale ombudsman in staat wordt gesteld om de effectiviteit van toekomstige onderzoeken uit eigen beweging te vergroten. Deze aanbevelingen zijn in een bijeenkomst met de Nationale ombudsman inhoudelijk besproken. De bijeenkomst had tot doel om na te gaan of het onderzoek duidelijke bevindingen oplevert en of het een werkbare handreiking biedt die aansluit bij de praktijk van de Nationale ombudsman.

In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de werkbijeenkomsten, de respondenten op de vragenlijst en de deelnemers aan de rondetafelgesprekken.

## **1.3 Leeswijzer**

In het hierop volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het ontwikkelde effectiviteitsbegrip en de invloedsfactoren die van invloed zijn op de mate van doelrealisatie. Deze begrippen waren het raamwerk waarmee de tien individuele onderzoeken zijn bekeken.

In hoofdstuk 3 volgt een korte introductie van de tien geselecteerde onderzoeken uit eigen beweging die bij het casusonderzoek onder de loep zijn genomen. In hoofdstuk 4 zijn de rode draden uit het casusonderzoek weergegeven. Waarna in hoofdstuk 5 de inzichten en aanbevelingen worden gedeeld waarmee de Nationale ombudsman de effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging kan vergroten. Ook wordt in hoofdstuk 5 een blik vooruitgeworpen op de wijze waarop de Nationale ombudsman de inzichten kan benutten en met behulp van vervolgstappen kan inbedden in de huidige organisatie.



## 2. HET EFFECTIVITEITSBEGRIIP EN INVLOEDSFACTOREN

Ten behoeve van het casusonderzoek is het effectiviteitsbegrip gedefinieerd en zijn invloedsfactoren benoemd die bepalend zijn voor hoe succesvol een onderzoek is. De samenhang tussen de elementen is op pagina 8 schematisch weergegeven. Hieronder volgt een toelichting op de belangrijkste elementen.

### *Effectiviteitsbegrip*

Het effectiviteitsbegrip is opgebouwd uit de *mate van doelrealisatie* en de *toegevoegde waarde* van het onderzoek. De mate van doelrealisatie geeft aan in welke mate het onderzoek heeft geleid tot het verhelpen van het geconstateerde probleem. Dit kan variëren van het 'aandacht geven aan het vraagstuk' tot de hoogste trede 'burgers ervaren het probleem niet langer'.

De mate van doelrealisatie is op zichzelf onvoldoende om de effectiviteit van een onderzoek te bepalen. Daarvoor moet ook naar de toegevoegde waarde worden gekeken. De toegevoegde waarde is daarbij de optelsom van het aantal burgers dat profijt heeft van beter overheidsoptreden, de ernst van de schade of impact op het leven van de betrokken burger(s) en de mate waarin het onderzoek van de Nationale ombudsman het verschil maakt. Dit laatste element is bedoeld om de werking van het onderzoek te scheiden van bijvoorbeeld een ontwikkeling buiten de macht van de Nationale ombudsman waardoor het probleem wordt verholpen.

### *Interne en externe invloedsfactoren*

De mate van doelrealisatie is het gevolg van de keuzes en handelingen van de Nationale ombudsman, in combinatie met ontwikkelingen die buiten zijn macht liggen. Daarom is onderscheid gemaakt tussen de invloedsfactoren die de Nationale ombudsman in eigen hand heeft en de externe invloedsfactoren waar de Nationale ombudsman hooguit op kan anticiperen of inspelen.

De externe invloedsfactoren zijn niet limitatief op te sommen, maar hebben vaak te maken met maatschappelijke of politieke ontwikkelingen en de bereidwilligheid van bestuursorganen om de aangekaarte problemen op te lossen. Wel kunnen externe ontwikkelingen voor de Nationale ombudsman aanleiding zijn om andere keuzes te maken of gemaakte keuzes te herzien.

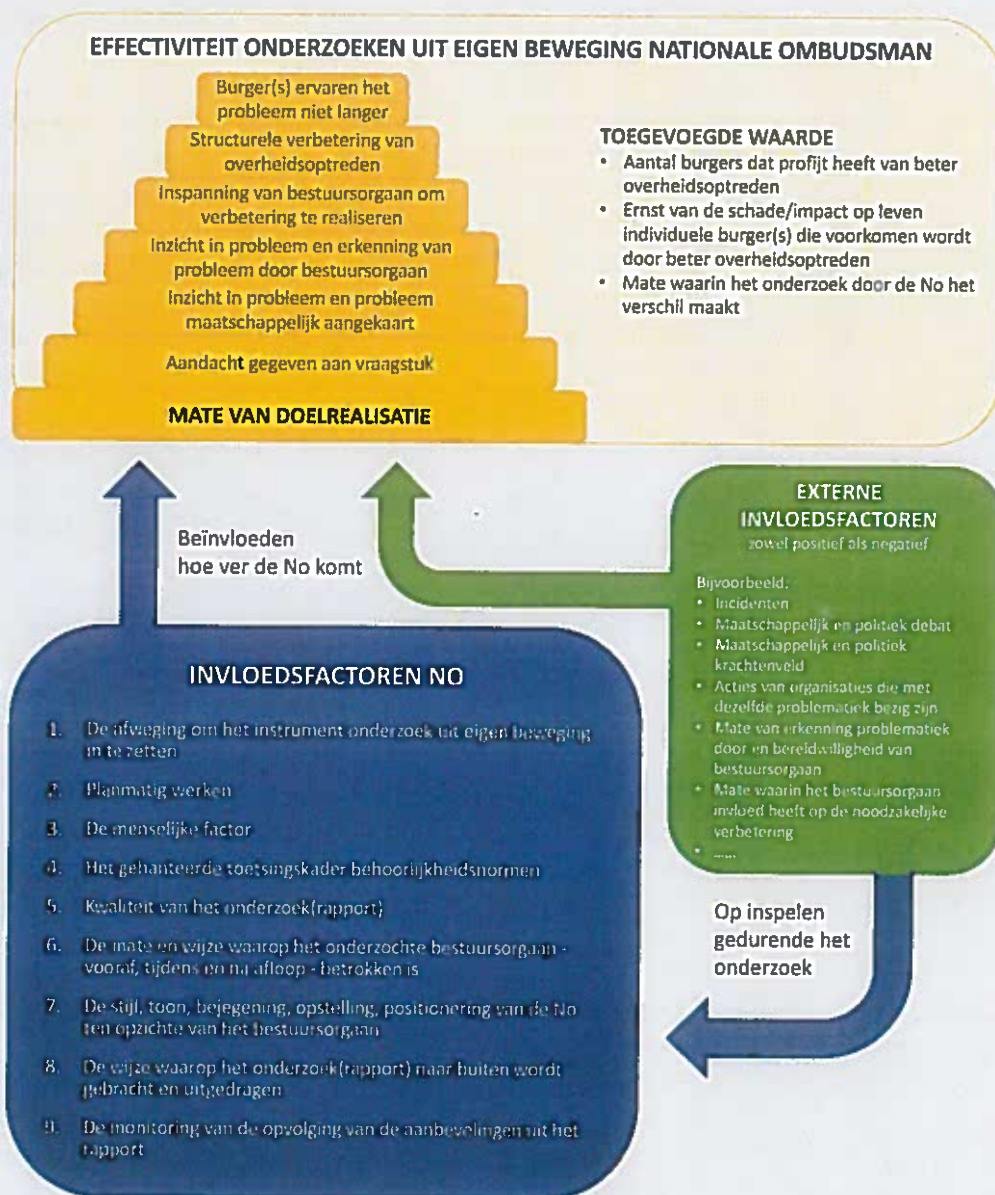
De invloedsfactoren van de Nationale ombudsman bevatten de keuzes die de Nationale ombudsman vooraf, tijdens en na afloop van het onderzoek maakt. De keuzes van de Nationale ombudsman (No) zijn gerubriceerd tot de volgende negen invloedsfactoren, met daaronder enkele vragen die met de invloedsfactor samenhangen:

1. *De afweging om het instrument onderzoek uit eigen beweging in te zetten*
  - Rechtvaardigen klachten/signalen een onderzoek?

- Is onderzoek uit eigen beweging het meest geëigende instrument?
  - Heeft een onderzoek door de No naar verwachting toegevoegde waarde?
  - Zijn er externe factoren die het onderzoek gunstig of ongunstig beïnvloeden?
  - Is de timing goed om het onderzoek nu te doen?
  - Moet het onderzoek onderdeel zijn van een serie instrumenten in de tijd?
2. *Planmatig werken*
- Is er geëxpliciteerd wat het onderzoek moet opleveren?
  - Is de onderzoeksvraag en de aanpak van het onderzoek afgestemd op het doel?
  - Is de aanpak afgestemd op de verwachte externe factoren?
  - Wordt er tussentijds bijgestuurd op basis van het verloop van het onderzoek en van externe factoren?
3. *De menselijke factor*
- In welke mate krijgen de onderzoekers van de No de ruimte en ondersteuning voor het onderzoek?
  - In welke mate zijn de onderzoekers van de No gedreven om de beoogde structurele verbetering te realiseren?
  - In welke mate beschikken de onderzoekers over de benodigde dossierkennis?
  - Zijn de onderzoekers onbevooroordeeld?
4. *Het gehanteerde toetsingskader behoorlijkheidsnormen*
- Is het toetsingskader (expliciet) gehanteerd?
  - Is het toetsingskader en de afweging toegankelijk gemaakt richting het bestuursorgaan?
5. *Kwaliteit van het onderzoek(srapport)*
- Is de analyse adequaat?
  - Zijn de aanbevelingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) en sluiten de aanbevelingen aan bij de werkpraktijk van het bestuursorgaan?
  - Sluit de inhoud en vorm van het onderzoeksrapport aan op de doelgroep(en) van het rapport?
6. *De mate en wijze waarop het onderzochte bestuursorgaan - vooraf, tijdens en na afloop - betrokken is*
- Is het bestuursorgaan meegenomen in doel en aanpak van het onderzoek?
  - In welke fasen is het bestuursorgaan betrokken bij het onderzoek?
  - Op welke wijze is het bestuursorgaan betrokken bij het onderzoek?
7. *De stijl, toon, bejegening, opstelling, positionering van de No ten opzichte van het bestuursorgaan*
- Wordt in het onderzoek(srapport) een beoordelende of ontwikkelingsgerichte (controle)stijl gehanteerd?
  - Kiest de No een positie waarin zij oog heeft voor het perspectief van de burger én de situatie van het bestuursorgaan?

8. *De wijze waarop het onderzoek(srapport) naar buiten wordt gebracht en uitgedragen*
  - Is de wijze waarop het rapport naar buiten is gebracht, afgestemd op de doelgroep(en) en op het gewenste effect?
9. *De monitoring van de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport*
  - Op welke wijze wordt de opvolging van de aanbevelingen gemonitord?
  - Op welke wijze is de No betrokken bij het opvolgen van de aanbevelingen?

Een schematische weergave van het effectiviteitsbegrip en de (externe) invloedsfactoren ziet er dan als volgt uit:



### 3. TIEN ONDERZOEKEN UIT EIGEN BEWEGING

Hieronder worden de tien geselecteerde cases kort geïntroduceerd.

In het krijt bij de overheid (2013/003)	
Onderwerp	In dit onderzoek is gekeken naar de rol van de overheid als schuldeiser en de wijze van invordering van schulden. De centrale vragen in dit onderzoek waren: Hoe kan de overheid op een verstandige en behoorlijke wijze invorderen en oog hebben voor de maatschappelijke gevolgen? Wat mag de burger hierbij in redelijkheid van de overheid als schuldeiser verwachten?
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanvankelijk is ingezet op een rondetafelgesprek met enkele bestuursorganen die invorderen en later is gekozen voor het uitbrengen van een rapport</li> <li>- Er zijn een visie en spelregels ontwikkeld met betrekking tot behoorlijk invorderen. De normen in de behoorlijkheidswijzer zijn daarbij niet expliciet gebruikt</li> <li>- Er is een groot aantal bestuursorganen die de ontwikkelde spelregels ter harte moeten nemen, namelijk alle bestuursorganen die invorderen</li> <li>- Aanbevelingen zijn gedaan aan de ministers voor Wonen en Rijksdienst, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Veiligheid en Justitie (V&amp;J), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Financiën</li> <li>- Eén van de aanbevelingen werd mede namens CVZ, CJIB en Belastingdienst gedaan</li> <li>- De Nationale ombudsman heeft bij het naar buiten brengen van het rapport opgetreden in een televisieprogramma</li> <li>- In het rapport is aangekondigd dat de klachten gemonitord worden</li> </ul>

Verantwoord politiegeweld (2013/055)	
Onderwerp	Met dit onderzoek wilde de No inzichtelijk maken welke dilemma's spelen bij politiemensen die van invloed zijn op het gebruik van geweld. Zo wilde de No bijdragen aan duidelijkheid over de basale uitgangspunten voor politiegeweld
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De uitgangspunten uit het rapport zijn opgenomen in de geweldsinstructies voor politieagenten</li> <li>- De geconstateerde problemen werden door de politietop al erkend. Bij de politie waren reeds beleidsinitiatieven en ontwikkelingen om de opleiding en geweldsinstructies aan te scherpen</li> <li>- De vorming van de Nationale Politie met dan één baas aan het roer, gaf een gemakkelijkere ingang om met het thema politiegeweld aan de slag te gaan, dan met allemaal losse korpsen</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ervaring van de politiemensen is als vertrekpunt genomen</li> <li>- De politie is voorafgaand en gedurende het onderzoek nauw betrokken geweest, van het opstellen van het onderzoeksplan tot aan het formuleren van de uitgangspunten en aanbevelingen</li> <li>- Er is geen behoorlijkheidsoordeel uitgesproken. Wel zijn op basis van ombudsprudentie (met name uitspraken over individuele klachten) de uitgangspunten geformuleerd. De behoorlijkheidsnormen liggen dicht tegen de beroepscode van de politie. Die link is niet gelegd</li> <li>- De toon van het voorwoord viel in eerste instantie niet goed bij de politie</li> <li>- Het werd gewaardeerd dat de politie de kans kreeg om voor publicatie zich voor te bereiden</li> </ul>
--	--

De burger gaat digitaal (2013/170)	
Onderwerp	Met dit onderzoek wilde de No de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en alle andere overheidsinstanties die hun digitale dienstverlening intensiveren, van informatie voorzien. Informatie over wat voor burgers belangrijk is bij het verder uitwerken van de digitale dienstverlening door de overheid. De vraag was waar burgers in de praktijk tegenaan lopen en wat zij in redelijkheid van de overheid mogen verwachten
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Met het onderzoek is aangesloten bij het programma Digitaal 2017, waarin de overheid een digitaliseringsambitie uitwerkte</li> <li>- Het naar voren brengen van het perspectief van de burger stond centraal</li> <li>- Er is ten behoeve van het onderzoek samengewerkt met een televisieprogramma waarin een oproep is gedaan de enquête in te vullen</li> <li>- De normen in de behoorlijkheidswijzer zijn niet expliciet gebruikt, maar met de aanbevelingen worden wel specifieke normen neergelegd voor digitale dienstverlening</li> <li>- De aanbevelingen zijn gedaan aan alle bestuursorganen die hun digitale dienstverlening intensiveren en in het bijzonder aan de minister van BZK.</li> <li>- De aanbevelingen zijn gebruikt als toetssteen voor de behandeling van individuele klachten van burgers</li> </ul>

### Geen fraudeur, toch boete (2014/159)

Onderwerp	Met dit onderzoek wilde de Nationale ombudsman de uitvoering van de Fraudewet - en met name de opgelegde boetes - door UWV, SVB en gemeenten toetsen aan de behoorlijkheidsvereisten van evenredigheid. Daarnaast werden in het onderzoek uitspraken gedaan over de doeltreffendheid van de wet. De aanleiding voor het onderzoek waren signalen van mensen die sinds het inwerking treden van de wet hoge boetes ontvingen in een situatie waarin volgens hen geen sprake was van fraude, maar van een vergissing
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De bestuursorganen ervoeren zelf al de weeffouten in de wet. Daarnaast was een nieuwe minister aangetreden die openstond voor aanpassingen</li> <li>- Er is overwogen om de problemen in een gesprek met de minister aan te kaarten, maar daarvan is afgezien omdat het lastig is voor de No om zich over wet- en regelgeving uit te spreken. Daarnaast bood een rapport volgens de onderzoekers meer garantie op verandering</li> <li>- Met een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (enkele weken voor het verschijnen van het rapport) werd de wet <i>de facto</i> van tafel geveegd en pasten uitvoeringsorganisaties hun werkwijze aan</li> <li>- Er is getoetst of de opgelegde boetes voldeden aan de behoorlijkheidsnorm 'evenredigheid'. Ook deed het rapport uitspraken over de doeltreffendheid van de wet. Hiermee begaf de No zich op of net over de grens met het rechtstreeks toetsen van wetten in plaats van (alleen) gedragingen</li> <li>- De aanbevelingen waren specifiek, uitvoerbaar en richtten zich tot de juiste partij</li> <li>- De onderzoekers waren zich ervan bewust dat de bestuursorganen binnen zeer nauwe, wettelijke kaders werkten en dus ook weinig ruimte hadden om het boetebeleid aan te passen. Bij het schrijven van het rapport is hier rekening mee gehouden door het probleem met de wet bloot te leggen zonder naar de uitvoeringsinstanties te wijzen met een beschuldigende vinger</li> </ul>

### Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid (2015/123)

Onderwerp	Met dit onderzoek beoogde de No in eerste instantie een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de belangen van burgers een rol hebben gespeeld bij de afweging om het pgb-trekkingsrecht per 1 januari 2015 in te voeren. Omdat gedurende het onderzoek al erkenning kwam dat de invoering van de trekkingsrechten niet goed verlopen was, is besloten de focus van het onderzoek te verleggen naar de vraag hoe er bij een volgende vergelijkbare transitie voor gezorgd kan worden dat er voldoende oog is voor de belangen van burgers. Met andere woorden: wat mogen burgers in redelijkheid verwachten van de overheid bij de voorbereiding en invoering van een dergelijke grote stelselwijziging?
-----------	---

Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een uitgebreid rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) was aanleiding om het onderwerp van het onderzoek te verleggen</li> <li>- Gedurende het onderzoek moest regelmatig ingespeeld worden op actuele ontwikkelingen</li> <li>- Rondom de aanbevelingen is een rondetafelgesprek gehouden met betrokken bestuursorganen</li> <li>- Het rapport leverde behoorlijkheidsnormen op voor wat burgers van de overheid mogen verwachten bij (omvangrijke) stelselwijzigingen. Deze normen zijn deels ontleend aan de behoorlijkheidswijzer, maar ook zijn normen zelf toegevoegd</li> <li>- De aanbevelingen waren gericht op toekomstige stelselwijzigingen en werden geadresseerd aan overheidsorganen in een toekomstige situatie. Hierdoor waren de aanbevelingen noodzakelijkerwijs erg algemeen en weinig concreet</li> <li>- Na afloop heeft de No het rapport toegelicht bij de SVB. Dit hielp om intern beweging op gang te krijgen</li> </ul>
----------------	---

Het verdwijnen van de blauwe envelop (2016/030)	
Onderwerp	Onderzoek in reactie op een grote hoeveelheid klachten naar aanleiding van het aangekondigde digitaliseren van het berichtenverkeer van de Belastingdienst. De onderzoeksvragen waren: Hoe gaat de Belastingdienst om met mensen die post van de Belastingdienst niet digitaal kunnen of willen ontvangen? Heeft de Belastingdienst voldoende oog voor deze mensen?
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanleiding voor dit onderzoek waren het grote aantal klachten in korte tijd, maatschappelijke onrust en politieke aandacht voor het onderwerp</li> <li>- Voor het uitvoeren van het onderzoek is een zorgenbrief gestuurd naar de staatssecretaris, waarbij werd aangegeven dat afhankelijk van de reactie besloten zou worden om een onderzoek in te stellen</li> <li>- Er is niet getoetst aan de behoorlijkheidsnormen. Wel is het eerdere rapport 'De burger gaat digitaal' als uitgangspunt gehanteerd</li> <li>- Bij het verschijnen van het rapport waren de meeste aanbevelingen al eigenhandig door de Belastingdienst of het ministerie opgepakt</li> <li>- Aanbevelingen zijn gedaan aan de Belastingdienst, waarbij opgemerkt dat een deel van de aanbevelingen door het Ministerie van BZK opgepakt moest worden</li> </ul>



Het burgerperspectief op schuldhulpverlening (2016/050)	
Onderwerp	Naar aanleiding van klachten en de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening door het Ministerie van SZW wilde de Nationale ombudsman de ervaringen van burgers (het 'burgerperspectief') inbrengen in de wetsevaluatie. Het onderzoek diende om antwoord te geven op de vraag wat een burger in redelijkheid van de overheid mag verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening. Op basis van het antwoord op deze vraag zijn aanbevelingen geformuleerd
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het onderzoek is getimed om samen te vallen met de evaluatie van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening. Het rapport is vlak voor de afronding van de evaluatie van het ministerie gepubliceerd</li> <li>- Het burgerperspectief is in het onderzoek centraal gezet omdat dit perspectief ontbrak bij de technische wetsevaluatie van het ministerie en de gelijktijdige onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De insteek van het onderzoek en datum voor publicatie is vooraf afgestemd met de AR en de WRR</li> <li>- In een vroeg stadium is door middel van verkennende rondetafelgesprekken gebruikgemaakt van de inbreng van experts</li> <li>- Er is niet getoetst aan de behoorlijkheidsnormen. Wel is als uitgangspunt genoemd dat de overheid in haar handelen de burger centraal stelt</li> <li>- In het rapport is geprobeerd rekening te houden met de complexiteit van schuldhulpverlening, de beperkte financiële middelen van gemeenten, de diversiteit in de aanpak van gemeenten en de verantwoordelijkheid van burgers voor hun schulden</li> <li>- Het rapport is gericht aan de staatssecretaris van SZW als stelselverantwoordelijke, terwijl de problemen van de burgers te maken hebben met de gefragmenteerde aanpak van gemeenten</li> <li>- Naast het rapport is gebruikgemaakt van een infographic, die is verspreid onder alle gemeenten. De infographic maakte inzichtelijk waar burgers tegenaan lopen en wat gemeenten daaraan kunnen doen</li> <li>- De bevindingen van de No, AR en WRR zijn gezamenlijk gepresenteerd aan de vaste Kamercommissie</li> </ul>

Met voeten getreden (2013/150)	
Onderwerp	Naar aanleiding van een toenemend aantal klachten over (het te hoog vaststellen van) de beslagvrije voet wilde de No met dit onderzoek antwoord geven op de vraag: wat mag een schuldenaar in redelijkheid van een deurwaarder verwachten als deze beslag legt op zijn periodieke inkomsten? Eerder had de No in het onderzoek 'In het krijt bij de overheid' spelregels geformuleerd voor behoorlijke invordering door onder andere

	<p>gerechtsdeurwaarders. In dit onderzoek formuleert de No aanvullende waarborgen voor het beschermen van de beslagvrije voet en doet de No aanbevelingen aan de minister en staatssecretaris om de wetgeving te verhelderen en op de naleving toe te zien</p>
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De afweging om het onderzoek te starten, was dat: a) het aantal klachten was gestegen, b) 'In het krijt bij de overheid' een bruikbaar vertrekpunt bood en c) dat er al tien jaar geen uitspraak was gedaan over de werkpraktijk van de gerechtsdeurwaarders</li> <li>- Het onderzoek kwam onverwacht voor de beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (de KBvG: de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders), temeer omdat zij al een aantal jaren een intensieve focus hadden op het beschermen van de positie van de schuldenaar</li> <li>- Er is expliciet getoetst aan de behoorlijkheidsnormen. Ook is verdere invulling gegeven aan de spelregels van 'In het krijt bij de overheid'</li> <li>- De aanbevelingen richtten zich hoofdzakelijk tot het ministerie. Desondanks had de KBvG de indruk dat de gerechtsdeurwaarders verantwoordelijk werden gehouden voor de geconstateerde problemen</li> <li>- De kritiek van de KBvG bestond eruit dat de No te weinig oog had voor de unieke positie en (werk)situatie van gerechtsdeurwaarders, geen rekenschap werd gegeven aan de ontwikkelingen die reeds waren ingezet, dat het rapport hen de zwarte piet toeschoof (met name door de titel en subtitel), dat er een eenzijdig beeld is gegeven omdat er geen onderzoek bij de gerechtsdeurwaarders heeft plaatsgevonden en de No in een tv-programma bij heeft gedragen aan de negatieve beeldvorming rondom gerechtsdeurwaarders</li> <li>- Het ministerie had kritiek op het geringe aantal klachten in relatie tot het hoge aantal beslagleggingen</li> <li>- De beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (KBvG) is niet betrokken bij het onderzoek terwijl hun medewerking een belangrijke factor was voor het in de praktijk brengen van de aanbevelingen</li> </ul>

Contrasterende beelden (2014/078)	
Onderwerp	<p>Naar aanleiding van signalen in de media en klachten van een actiecomité is een onderzoek gestart naar het optreden door politieambtenaren van Bureau De Heemstraat in de Haagse Schilderswijk. De No heeft gedurende het onderzoek geconstateerd dat het beeld dat hij voorafgaand aan het onderzoek kreeg voorgehouden niet door het onderzoek werd bevestigd. Mede hierom is gekozen voor een beschouwend rapport waarmee een kader is gegeven voor wat burgers en politie over en weer redelijkerwijs van elkaar mogen verwachten</p>

Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorafgaand aan het onderzoek heeft de No uitspraken gedaan in Buitenhof over het 'racistische politieoptreden' van de agenten in de Schilderswijk. De uitspraken waren aanleiding voor een Actiecomité in de Schilderswijk om zich met zestig klachten te richten tot de No</li> <li>- Het was een tactische en pragmatische keuze van de No om de klachten te bundelen in een onderzoek uit eigen beweging</li> <li>- Toen de klachten vrijwel zonder uitzondering ongegrond bleken, is gekozen om de focus te verschuiven naar een beschouwend rapport dat een kader zou opleveren voor wat burgers en politie van elkaar mogen verwachten</li> <li>- Er is niet getoetst aan de behoorlijkheidsnormen. Wel is het beoordelingskader dat het onderzoek opleverde, toegepast in de individuele klachtenbehandeling</li> <li>- De politiek is intensief betrokken bij het onderzoek. Deels om het vertrouwen te winnen, maar ook om de dynamiek tussen politie en burgers beter te doorgronden</li> <li>- De keuze om zowel het burgerperspectief als het perspectief van de politie centraal te stellen, was volgens de politie een randvoorwaarde om effectief te zijn</li> <li>- Het handelingskader is door de politie geïntegreerd in de politieopleiding. Ook de andere aanbevelingen zijn nauwgezet opgevolgd</li> </ul>
----------------	---

Zorg over de grenzen (2015/053)	
Onderwerp	In dit onderzoek beoordeelde de No, naar aanleiding van een klacht van een advocaat, de werkwijze van het Bureau Medische Advisering bij het uitbrengen van een medisch advies aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst over of de benodigde zorg voor een vreemdeling aanwezig is in het land van herkomst. Tien dossiers werden bekeken
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er was sprake van een reeds geëscaleerde relatie tussen advocatuur en IND met betrekking tot medische procedures</li> <li>- Er is bewust gekozen voor een klassiek rapport met een oordeel over de werkwijze van het Bureau Medische Advisering</li> <li>- Een tiental concrete situaties moesten model staan voor een breder vraagstuk</li> <li>- Ten aanzien van elk van de tien situaties heeft de No een oordeel uitgesproken die expliciet werd gestoeld op een norm uit de behoorlijkheidswijzer</li> <li>- De aanbevelingen zijn gedaan aan de minister/staatssecretaris van V&amp;J en bevatten gedragsinstructies voor de IND en BMA</li> <li>- Het rapport en de communicatie naar aanleiding van het rapport zijn niet goed ontvangen door de betrokken bestuursorganen</li> </ul>

#### 4. ANALYSE VAN TIEN ONDERZOEKEN UIT EIGEN BEWEGING

Onderstaande analyse is gebaseerd op een casusonderzoek naar tien onderzoeken uit eigen beweging. De geselecteerde onderzoeken zijn allen afgerond met een rapport en vonden plaats tussen begin 2013 en medio 2016. Het casusonderzoek bestond uit deskresearch, gevolgd door een vragenlijst die is voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken vertegenwoordigers van de Nationale ombudsman, de bestuursorganen en de burger(s)vertegenwoordigende organisaties. De resultaten van de deskresearch en antwoorden op de vragenlijst zijn vervolgens met de betrokkenen uitgediept in een rondetafelgesprek.

Deze tien casusonderzoeken zijn vervolgens in samenhang beschouwd, wat heeft geleid tot onderstaande analyse. Onderstaande analyse is de opmaat voor de inzichten en aanbevelingen die in hoofdstuk 5 volgen.

##### 4.1 Invloedsfactoren Nationale ombudsman

###### 4.1.1 *De afweging om het instrument onderzoek uit eigen beweging in te zetten*

###### *Het proces van afwegen*

De afweging om een onderzoek uit eigen beweging te starten, gebeurde in de onderzochte cases in een afwegingsproces van individuele onderzoekers in afstemming met de Ombudsman.

- De onderbouwing van de afweging was daarbij vormvrij. In de afweging voor het starten van de onderzoeken, komen verschillende typen argumenten terug zoals: veel klachten in korte tijd, maatschappelijke onrust, het bundelen van individuele klachten, de ernst van de gevolgen voor burgers van onbehoorlijk overheidsoptreden en het voortbouwen op eerder onderzoek.
- Daarnaast was er een groot verschil in de mate waarin de afweging geëxpliciteerd werd.
- In de keuze voor het uitvoeren van een onderzoek uit eigen beweging werd geen integrale afweging gemaakt ten aanzien van het inzetten van de onderzoekscapaciteit van de No.

###### *Klachten en signalen*

In alle onderzochte cases lagen er klachten en signalen ten grondslag aan het besluit om een onderzoek uit eigen beweging te starten.

- Het beschikken over klachten en signalen door de No wordt door de bestuursorganen belangrijk gevonden als legitimatie voor een onderzoek. Signalen worden wel eerder ter discussie gesteld als deze niet gepaard gaan met klachten, omdat er soms uiteenlopende opvattingen zijn over hoe de signalen geduid moeten worden.
- De hoeveelheid klachten in relatie tot de hoeveelheid handelingen van het bestuursorgaan in de praktijk roept bij de bestuursorganen vragen op ten aanzien van de urgentie van het gesignaleerde probleem en daarmee de noodzaak tot een onderzoek. Om effectief te zijn zal de No aan de ene kant oog moeten hebben voor de verhouding tussen aantal handelingen en

- keren dat het niet goed loopt en aan de andere kant de urgentie moeten overbrengen dat ook bij een gering aantal probleemgevallen aandacht van de No nodig is. De mate waarin problemen impact hebben op het leven van de individuele burger is daarbij een belangrijk argument, het vertrouwen van burgers in de overheid is een ander argument.
- Er ligt een duidelijke uitdaging voor de No om ook een licht te schijnen op de problemen van minder mondige groepen in de samenleving. De No heeft de taak om problemen te signaleren bij groepen die niet zelf de weg naar de No weten te vinden. Als dit niet actief gebeurt, zou er sprake kunnen zijn van verdringing, waarbij alleen mondige groepen de No weten te activeren en er geen capaciteit is voor het 'ophalen' van klachten bij minder mondige burgers. Suggesties die gedaan zijn: het actief uitsturen van bijvoorbeeld een vragenlijst, het uitvragen bij zowel bestuursorganen als belangenorganisaties en meer gebruikmaken van publiek beschikbare data.
  - Naast reactief werken, is gesuggereerd dat de No zijn effectiviteit kan vergroten door proactief bij te dragen aan behoorlijk overheidsoptreden. Los van klachten en signalen kunnen de behoorlijkheidsnormen als zodanig door de No ingebracht worden bij bijvoorbeeld de totstandkoming van wetten en beleid. Ook kan de No op thematisch niveau proactief meepraten over voorgenomen beleid, mits er strikt vanuit burgerperspectief wordt meegepraat. Het gaat hierbij om het aangeven van risico's, niet het goedkeuren van voorgenomen beleid en/of wetgeving. Vermeden moet worden dat de indruk wordt gewekt dat de No een OK-stempel verleend.

#### 4.1.2 Planmatig werken

##### *Aanpak van het onderzoek*

- Bij enkele onderzoeken is gebruik gemaakt van een format plan van aanpak waarin vragen aan bod kwamen die dwongen tot reflectie op het doel van het onderzoek en de in te zetten middelen. Het systematisch ingaan op deze kritische vragen hielp de onderzoekers om in het onderzoek effectief en efficiënt te werk te gaan.
- Bij het bepalen van de aanpak van een onderzoek uit eigen beweging wordt een beperkt aantal instrumenten overwogen.
- Er lijkt een ongeschreven regel te zijn dat een onderzoek uit eigen beweging afgerond wordt met een klassiek onderzoeksrapport met een rondetafelbespreking met de bestuursorganen rondom de conceptrapportage. Verschillende aspecten lijken daarbij een rol te spelen:
  - de vooronderstelling dat de No echt serieus wordt genomen als er een onderzoeksrapport ligt;
  - het beperkt aantal alternatieven dat in gebruik is;
  - de wens om spelregels, normen, aanbevelingen vast te leggen om daar in de toekomst op terug te kunnen komen;
  - maar ook de behoefte bij onderzoekers om een tastbaar eindproduct te maken.



- Wanneer onderzoeken (ook) meer handzame eindproducten opleverden (zoals een infographic die inzicht gaf in knelpunten of concrete contextnormen bevatte voor de uitvoering), werden deze eindproducten enthousiast omarmd door de bestuursorganen en vonden deze gemakkelijk hun weg naar de uitvoeringspraktijk.

#### **4.1.3 De menselijke factor**

##### *Inzet van onderzoekers*

- De onderzoekers waren in de ogen van bestuursorganen zeer gedreven om kwalitatief goed onderzoek te doen en de beoogde structurele verbetering te realiseren.

##### *Organisatorische ondersteuning*

- Bij enkele cases waren de onderzoekers ontevreden over de interne organisatorische ondersteuning. De onderzoekers misten in deze gevallen de steun en expertise van anderen waardoor het gevoel ontstond dat de integrale verantwoordelijkheid voor het onderzoek bij hen lag.

##### *Dossierkennis*

- Onderzoekers van de No werken aan veel verschillende onderwerpen en zijn geen 'super' experts op al deze gebieden. Aan de kant van de bestuursorganen is per definitie meer dossierkennis aanwezig. Dit maakte de onderzoekers in enkele onderzochte cases kwetsbaar voor het in twijfel trekken van hun vermogen om onderzoek te doen, met name wanneer de inhoudelijke expertise van actoren in het bestuursorgaan een belangrijke rol speelde in de uitvoeringspraktijk. Andersom was dit minder snel het geval wanneer in het onderzoek nadrukkelijk vanuit het burgerperspectief werd geredeneerd.

#### **4.1.4 Het gehanteerde toetsingskader behoorlijkheidsnormen**

##### *Behoorlijkheidswijzer*

- In enkele cases wordt er getoetst aan de normen uit de behoorlijkheidswijzer en een oordeel uitgesproken. In de meeste onderzoeken zijn elementen uit de behoorlijkheidswijzer wel herkenbaar, maar zijn deze niet geëxpliciteerd als kader. Bestuursorganen hebben een expliciet normenkader niet gemist, maar geven wel aan dat het prettig is om behoorlijkheid meer handen en voeten te geven.

##### *Nieuwe/toegepaste behoorlijkheidsnormen*

- In de meeste cases worden meer of minder expliciet nieuwe/toegepaste behoorlijkheidsnormen geformuleerd voor een specifiek domein. De betekenis en houdbaarheid van nieuwe/gespecificeerde behoorlijkheidsnormen is niet eenduidig. Soms worden ze gebruikt bij het beoordelen van individuele klachten, soms worden ze in later onderzoek gebruikt als referentiekader en soms blijft het bij een eenmalige impuls richting bestuursorganen.

- De ontwikkelde behoorlijkheidsnormen/spelregels worden niet actief beheerd of gesystematiseerd.

#### 4.1.5 **Kwaliteit van het onderzoek(s)rapport**

##### *Kwaliteit van het onderzoek*

- De bestuursorganen en burger(s)vertegenwoordigende organisaties zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de onderzoeken en rapporten.
- Tot zover er discussie was over de kwaliteit van het onderzoek en het rapport ging deze over de conclusies/aanbevelingen, de (onder)titel en de inleidende beschouwing.
- Het feitenonderzoek leidde maar in een enkel geval tot discussie. Wel had dit direct gevolgen voor de acceptatie van het rapport en de bevindingen.

##### *Aanbevelingen*

- In de onderzochte cases worden verschillende keuzes gemaakt in het adresseren van de aanbevelingen en is er sprake van indirecte adressering. Vaak wordt in deze gevallen de minister en/of de staatssecretaris aanbevolen om instructies richting een uitvoeringsorganisatie af te geven. Andere keren ontvangen de uitvoeringsorganisaties aanbevelingen waar ze hun eigenaar/opdrachtgever voor nodig hebben. In dat laatste geval leidt dat tot een gevoel van onmacht bij de uitvoeringsorganisatie en niet tot een zekere beweging aan de kant van de eigenaar/opdrachtgever.
- Aanbevelingen aan uitvoeringsorganisaties waar deze niet achter staan, lijken niet opgevolgd te worden zonder druk vanuit hun eigenaar/opdrachtgever.
- Wanneer een onderzoek aanbevelingen voor een groot aantal bestuursorganen bevatte, werd besloten om deze onder een algemene noemer te adresseren. Dit had tot gevolg dat de betrokken bestuursorganen zich niet direct aangesproken voelden en minder snel verantwoordelijkheid voelden om in actie te komen.
- Aanbevelingen waren in veel gevallen niet specifiek, meetbaar en tijdsgebonden. Dit nodigde bestuursorganen uit om ook in algemene bewoordingen te reageren op de aanbevelingen.

##### *De rol van de No*

In de gesprekken over de cases kwam de discussie naar voren hoe ver de No moet gaan in het (doen) realiseren van de noodzakelijke verbeteringen. Drie opvattingen over de rol van de No werden genoemd:

- alleen vaststellen van het probleem en aanbevelingen doen;
- actief stimuleren dat partijen aan de slag gaan met de noodzakelijke verbeteringen;
- regievoeren over het verbetertraject.



#### **4.1.6 De mate en wijze waarop het onderzochte bestuursorgaan - vooraf, tijdens en na afloop - betrokken is**

##### *Aankondiging onderzoek*

- Enkele bestuursorganen gaven aan dat de aankondiging van het onderzoek als een verrassing kwam. Dit was zeker het geval wanneer het bestuursorgaan al werk maakte van het oplossen van de problemen. Zij ervaren dat hun bijdrage aan het onderzoek ten koste gaat van de eigen aanpak van dezelfde of andere problemen.

##### *Betrokkenheid bestuursorganen*

- De bestuursorganen waren vaker positief over het rapport in de onderzoeken waar ze meer intensief werden betrokken. In hun ervaring was de No in die onderzoeken erin geslaagd om een meer evenwichtig verhaal te vertellen waarbij oog was voor zowel de problemen van de burgers, de beperkingen van de bestuursorganen, alsook de inspanningen die de bestuursorganen al verrichtten om de problemen te verhelpen. De bestuursorganen hadden in deze cases ook een grotere mate van acceptatie van de bevindingen en aanbevelingen, ook als deze kritisch van aard waren.
- Omgekeerd waren de bestuursorganen eerder kritisch op het onderzoek in de cases waar de bestuursorganen niet intensief betrokken werden. De kritiek was in het algemeen dat er geen oog was voor de opdracht van het bestuursorgaan en de specifieke uitdagingen waarmee die gepaard gaan. Meer in het bijzonder was er in enkele gevallen kritiek dat er geen erkenning is voor de inspanningen die het bestuursorgaan al deed om de (vermeende) problemen te verhelpen/voorkomen. De kritiek dat er geen oog was voor hun dagelijkse praktijk was het luidst bij bestuursorganen die in hun werk regelmatig tegenover burgers komen te staan (zoals de politie en gerechtsdeurwaarders).

#### **4.1.7 De stijl, toon, bejegening, opstelling, positionering van de No ten opzichte van het bestuursorgaan**

##### *Geadresseerden*

- In de onderzochte cases is er een verschil tussen enerzijds de formeel geadresseerde van het onderzoek uit eigen beweging en anderzijds de bestuursorganen en andere actoren die betrokken werden bij het onderzoek. Dat onderscheid werd door de bestuursorganen/actoren niet als zodanig ervaren. De betrokken bestuursorganen voelen zich bijna altijd geadresseerde.
- Ook als de No in de aanbevelingen de verantwoordelijkheid voor de oplossing bij de minister legt, voelen de uitvoeringsorganisaties zich vaak door de No in een kwaad daglicht gesteld wanneer het rapport de nadruk legt op de problemen in de uitvoering. Dit ligt extra gevoelig wanneer de uitvoeringsorganisatie in de beeldvorming in de media de zwarte piet toegespeeld krijgt. De bevestiging van dit beeld door de Nationale ombudsman blijft lang doorwerken en draagt volgens hen niet bij aan het veranderproces. De Nationale ombudsman kan dit

voorkomen - of op z'n minst minimaliseren - door zich in het rapport en de daaropvolgende media-uitingen nadrukkelijk te richten tot de verantwoordelijke minister.

#### *Onafhankelijkheid*

- Bij een aantal cases had de No impliciet of expliciet (in de media) al een oordeel uitgesproken voordat een onderzoek van start was gegaan. Dit werd door de bestuursorganen als onprettig ervaren, omdat zij het gevoel hadden dat het onderzoek diende om de getrokken conclusie te bevestigen. In een enkel geval leidde het onderzoek ertoe dat de No op dit eerder geuite oordeel moest terugkomen.

#### **4.1.8 De wijze waarop het onderzoek(srapport) naar buiten wordt gebracht en uitgedragen**

##### *Naar buiten brengen van het rapport*

- In sommige cases voelden de bestuursorganen zich onheus bejegend door een inconsistentie in de toon van het rapport (meestal in de (onder)titel of de inleidende beschouwing), of bij het uitdragen van het rapport in de media, terwijl de bestuursorganen de verdere inhoud van het rapport wel evenwichtig vonden.
- Het werd erg gewaardeerd wanneer de bestuursorganen de kans kregen om zich voor te bereiden op het naar buiten komen van het rapport.

##### *Beïnvloedingsstrategie*

- De rapporten van de No werden in de regel zonder uitgebreide beïnvloedingsstrategie naar buiten gebracht. Of het rapport door media en/of de bestuursorganen werden opgepikt, was afhankelijk van de mate waarin het onderwerp al hoog op de agenda van respectievelijk de media en/of de bestuursorganen stond.
- De inbreng van de communicatieadviseurs beperkte zich in de regel tot het instrumenteel aanhaken, bijvoorbeeld bij het schrijven van de communicatieparagraaf in het plan van aanpak, bij de opening van het onderzoek en bij het naar buiten brengen van het rapport. In de gevallen dat de communicatieadviseurs nauwer betrokken waren bij de inrichting van het onderzoek was er meer aandacht voor de beïnvloeding van de relevante actoren.

#### **4.1.9 De monitoring van de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport**

- In de onderzochte cases wordt de opvolging van de aanbevelingen in de regel niet systematisch gemonitord.
- De betrokkenen (No, bestuursorganen en burger(s)vertegenwoordigende organisaties) zijn van mening dat er een wereld is te winnen door na afloop van een rapport een actieve rol te blijven spelen in de opvolging en het uitnutten van de opbrengst van het rapport. Bijvoorbeeld door periodiek te vragen hoe het ervoor staat en te kijken wat nodig is, rode draden uit rapporten te delen, nieuwe aanbevelingen te formuleren als de uitvoering van de aanbevelingen vastloopt, enz.

- Desalniettemin voelen de bestuursorganen zich verantwoordelijk voor het oplossen van de geconstateerde problemen; de regie hierover ligt bij hen. Wel staan de bestuursorganen ervoor open dat de No actief vraagt hoe hij hieraan kan bijdragen.

## 4.2 Externe invloedsfactoren

- In de onderzochte cases was sprake van de volgende externe invloedsfactoren:
  - maatschappelijke verontwaardiging;
  - media-aandacht;
  - politieke interesse voor het onderwerp;
  - lopende processen ten aanzien van wetten of beleid;
  - Ingewikkeldheid van ketens, waarbij veel organisaties een betrokkenheid hebben bij een probleem;
  - andere organisaties die tegelijkertijd onderzoek doen en/of zich uitspreken over het onderwerp;
  - rechtspraak;
  - bestuursorganen die tijdens het onderzoek van de No al in actie komen om het probleem aan te pakken.
- Externe invloedsfactoren speelden in de meeste cases een aanzienlijke rol in het onderzoek. Soms werd door de No handig ingespeeld op te verwachten externe invloedsfactoren, waarmee vaak de effectiviteit van het onderzoek werd vergroot. Dit gebeurde onder andere door het onderzoek af te stemmen op gelijktijdig onderzoek van collega-instituten, aan te haken bij wetsevaluaties of gebruik te maken van beleidsinitiatieven binnen of buiten het bestuursorgaan.
- Andere keren zorgden externe invloedsfactoren ervoor dat het rapport als 'mosterd na de maaltijd' verscheen omdat ontwikkelingen het onderzoek hadden ingehaald. Dit laatste gebeurde bijvoorbeeld omdat een gerechtelijke uitspraak de uitvoeringspraktijk per direct veranderde of omdat het bestuursorgaan zelf besloot de uitvoering aan te passen.
- Kansen om het onderzoek te laten landen bij het bestuursorgaan werden vaker benut wanneer er geanticipeerd werd op mogelijke externe invloedsfactoren.
- Als onverwachte of onvoorziene ontwikkelingen zich voordeden, werd in de regel (en in ieder geval op hoofdlijnen) vastgehouden aan het vooraf vastgestelde onderzoeksplan. Dit was ook het geval wanneer de ontwikkelingen aanleiding boden om de aanpak te herzien en/of bijsturing had bijgedragen aan de effectiviteit van het onderzoek.

### 4.3 Effectiviteit en toegevoegde waarde

- De onderzoeken dienden verschillende doelen. Zo was er een aantal onderzoeken dat niet zozeer (on)behoorlijk overheidsoptreden aan de kaak stelde, maar met het rapport nadere normen (kaders/spelregels/uitgangspunten) wilden bieden voor behoorlijk overheidsoptreden. Deze nadere contextnormen zijn in de regel omarmd door de bestuursorganen. Afhankelijk van hoe specifiek de nadere normen waren, leidden deze ook tot aanpassingen van het overheidsoptreden. Met name leven deze contextnormen door in de eigen organisatie omdat ze door de No worden gehanteerd bij de individuele klachtbehandeling.
- Tot zover de onderzoeken zich (ook) uitspraken over (on)behoorlijk overheidsoptreden hadden deze een hoge mate van doelrealisatie wanneer a) de problemen reeds breed erkend werden door de uitvoeringsorganisaties, en b) externe invloedsfactoren eraan bijdroegen dat het rapport in een vruchtbare bodem viel. Randvoorwaarde voor een doelmatig onderzoek is dat de aanbevelingen nauwkeurig aangeven welke actie(s) van welke partij(en) verwacht wordt om de gewenste verbetering te realiseren.
- Bij een substantieel deel van de onderzoeken geven de bestuursorganen aan dat de problemen ook zonder het rapport van de No voldoende in beeld waren. Het feit dat de No een onderzoek uitvoert, zet wel extra druk op de verantwoordelijke bestuursorganen en wordt door burger(s)vertegenwoordigende organisaties ervaren als een steun in de rug. Bij het merendeel van deze onderzoeken wordt door de bestuursorganen gesuggereerd dat verbeteringen ook plaats hadden gevonden als de No voor een kleinere, meer toegespitste interventie had gekozen. Dit geldt in het bijzonder voor de onderzoeken die voortborduurd op eerdere onderzoeken uit eigen beweging. Door de vaak betrokken bestuursorganen wordt dan ook gewaarschuwd dat het grote aantal rapporten op termijn afbreuk kan doen aan het gewicht dan nu aan het instrument wordt gegeven.
- De toegevoegde waarde van de No bestaat in alle gevallen uit het inbrengen van het burgerperspectief. In een aantal onderzoeken heeft de No burgerperspectieven naar voren gebracht die anders waarschijnlijk minder aandacht hadden gekregen (bijvoorbeeld bij het verdwijnen van de blauwe envelop, waarbij het creëren van een vangnet niet het probleem oplost dat bepaalde burgers hun zelfredzaamheid verliezen). Het burgerperspectief is voor bestuursorganen een logische en overtuigende legitimatie voor de No om zich over van alles uit te laten, ook als dit ertoe leidt dat de No zich uitspreekt over (de problematische uitwerking van) wetgeving en beleid.
- Een andere toegevoegde waarde van de No zit in het bijeen brengen van partijen rondom een gezamenlijk probleem. Daar zit volgens de bestuursorganen nog ruimte voor de No om haar effectiviteit te vergroten.

## 5. INZICHTEN EN AANBEVELINGEN

Op basis van de analyse van de tien individuele casusonderzoeken zijn hieronder inzichten en aanbevelingen geformuleerd die de Nationale ombudsman in staat stellen om de effectiviteit van de onderzoeken uit eigen beweging te vergroten. Als eerste worden de belangrijkste inzichten uitgelicht. Daarna volgen de aanbevelingen, die zijn opgedeeld in de strategische keuzes die voorliggen en de concrete verbetermogelijkheden waarmee de Nationale ombudsman aan de slag kan.

Recent is de Nationale ombudsman begonnen aan een organisatieontwikkeling die buiten de scope van dit onderzoek valt. Het casusonderzoek bevestigt echter op belangrijke punten de sindsdien ingeslagen weg. In onderstaande inzichten en aanbevelingen zijn vervolgstappen genoemd waarmee met vertrouwen kan worden voortgebouwd op deze ontwikkeling. Waar mogelijk worden ook concrete acties of instrumenten aangereikt die hieraan kunnen bijdragen.

### 5.1 Belangrijkste inzichten

Het onderzoek heeft grote en kleine inzichten opgeleverd. Hieronder de inzichten die de voornaamste aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van de effectiviteit.

#### ***De behoorlijkheidsnormen hebben potentie, mits strategisch ingezet***

Het gebruik van de behoorlijkheidsnormen is tot op heden diffuus. Het nut van de behoorlijkheidsnormen wisselt daardoor sterk van onderzoek tot onderzoek. Geëxpliciteerde behoorlijkheidsnormen hebben echter potentie als effectief middel wanneer deze een strategische plek krijgen in het instrumentarium.

#### ***Een kader ontbreekt om een integrale afweging te maken over het inzetten van een onderzoek***

Er is een onvoldoende uitgewerkt kader voor het maken van een afweging om aan de slag te gaan met een onderwerp. Hierdoor vindt geen integrale afweging plaats over de noodzaak voor de Nationale ombudsman om onderzoekscapaciteit in te zetten.

#### ***Het beperkte aantal instrumenten leidt snel tot een intensief onderzoek***

Bij het doen van een onderzoek wordt een beperkt aantal instrumenten ingezet en onderzoeken eindigen bijna altijd met de oplevering van een klassiek rapport. Daarmee ontnemt de Nationale ombudsman zich de mogelijkheid om het 'zware' instrument van een openbaar rapport te gebruiken als escalatiemiddel. Ook wordt hierdoor in sommige gevallen een meer intensief instrument ingezet dan nodig was.



***Het gezag van de Nationale ombudsman kan op zichzelf voldoende zijn om beweging op gang te brengen***

De Nationale ombudsman staat in hoog aanzien. Het gezag als zodanig biedt mogelijkheden om bestuursorganen met een relatief kleine inspanning in beweging te krijgen.

***Onderzoeken zijn vaak opzichzelfstaande verbeterimpulsen***

Onderzoek uit eigen beweging wordt vooral als eenmalige verbeterimpuls ingezet. Na oplevering van het rapport verdwijnt het onderwerp van de agenda, tenzij een nieuwe aanleiding zich voordoet. Hierdoor 'springt' de Nationale ombudsman van rapport naar rapport. Bij complexe vraagstukken laat de Nationale ombudsman de kans onbenut om over langere tijd met een serie relatief kleine inspanningen een onderwerp blijvend aan te kaarten. Het meer programmatisch werken is daarbij een veelbelovende ontwikkeling, zeker wanneer wordt gekozen voor een stapsgewijze benadering en gedoseerde instrumenten (waarmee ook de inzet van onderzoekscapaciteit meer wendbaar wordt).

***Beïnvloeding en kennis van het krachtenveld is onderbelicht in de aanpak van onderzoeken***

Bij het doen van een onderzoek uit eigen beweging ligt de nadruk vrijwel geheel op het doen van kwalitatief goed onderzoek. De Nationale ombudsman zou aan effectiviteit winnen als er meer aandacht wordt besteed aan het beïnvloeden van partijen in het krachtenveld. Het plan om de communicatieadviseurs vooraf én gedurende het onderzoek te betrekken, zal eraan bijdragen dat het onderzoeksteam beschikt over actuele kennis van (ontwikkelingen in) het krachtenveld, daar beter op kan inspelen en meer expliciet kan aansturen op het realiseren van de gewenste beïnvloeding.

## **5.2 Strategische keuzes**

Het onderzoek heeft een aantal vragen opgeroepen die strategisch van aard zijn en raken aan de rol- en taakopvatting van de Nationale ombudsman. Het is aan de Nationale ombudsman om ten aanzien van deze vragen intern het gesprek te voeren, keuzes te maken en daarnaar te handelen. De keuzes die voorliggen zijn:

- bepaal de functie(s) en het gebruik van de behoorlijkheidsnormen (intern/extern, impliciet/expliciet, adviserend/normstellend);
- bepaal de functie(s) en het gebruik van de contextnormen die voor een specifiek domein/sector/vraagstuk/ontwikkeling door de Nationale ombudsman zijn/worden ontwikkeld;
- besluit hoe contextnormen zich verhouden tot beroepscodes, inspectienormen, en gedragsnormen waaraan bestuursorganen zich (moeten) houden;
- bepaal hoever de Nationale ombudsman wil gaan in het proactief interveniëren ten aanzien van maatschappelijke en/of beleidsontwikkelingen en de wijze waarop dit kan met behoud van de mogelijkheid om op een later moment een oordeel te vellen over de uitvoeringspraktijk;

- herdefinieer het instrument onderzoek uit eigen beweging door vast te stellen welke mogelijke instrumenten onder deze noemer ingezet kunnen worden;
- bepaal hoever de Nationale ombudsman wil gaan in het (doen) realiseren van de benodigde verbetering. Wil de Nationale ombudsman alleen signaleren/vaststellen, of ook de realisatie van de oplossing door de bestuursorganen stimuleren (door bijvoorbeeld de partijen bijeen te brengen), of zelf een regierol vervullen bij het realiseren van de verandering?

### 5.3 **Verbetermogelijkheden**

Hieronder volgen concrete mogelijkheden om de effectiviteit van onderzoeken uit eigen beweging te vergroten. De eerste drie verbetermogelijkheden zijn voorwaardenscheppend. De daaropvolgende verbetermogelijkheden doorlopen de cyclus van signalering tot aan afronding van het onderzoek.

#### 5.3.1 **Behoorlijkheidsnormen**

- Evalueer en herzie de normen in de behoorlijkheidswijzer. Sommige normen worden zelden of nooit gebruikt, terwijl in de rapporten normen worden opgevoerd die niet zijn opgenomen in de wijzer en evenmin zijn onder te brengen bij een van de bestaande normen.
- Organiseer het gebruik, de toepassing en het beheer van ontwikkelde contextnormen.

#### 5.3.2 **Strategische agenda**

- Ontwikkel een strategische agenda waarin de prioriteiten voor onderzoek in de komende periode zijn vastgelegd. Maak bij het vast- en bijstellen van de strategische agenda gebruik van de input van stakeholders en bestuursorganen die vaak betrokken zijn bij onderzoeken uit eigen beweging om te weten waar ontwikkelingen verwacht worden. Dit sluit aan bij de al ingezette ontwikkeling om meer programmatisch te werken.

#### 5.3.3 **Taak- en rolverdeling**

- Leg een scherp gedefinieerde rol- en taakverdeling vast waardoor het goede gesprek wordt gevoerd bij het maken van de krachtenveldanalyse, het bepalen van de beïnvloedingsstrategie, de inrichting van het onderzoek en de integrale afweging voor de inzet van onderzoekscapaciteit. Breng niet meerdere taken onder bij dezelfde persoon als deze taken twee kanten van een beoogde dialoog zijn (zoals bijvoorbeeld de taak om vanuit beïnvloeding naar het onderzoek te kijken en de taak om een gedegen onderzoek uit te voeren). Andersom moeten taken en rollen niet bij meerdere personen liggen omdat dan ook de verantwoordelijkheid te dun wordt uitgesmeerd.



#### 5.3.4 **Signalering**

- Baken tijd af voor een periodiek signaleringsoverleg waarin ontwikkelingen en informatie over de problemen van (minder mondige) burgers worden verzameld en gebundeld. Dit kan bijvoorbeeld door onderzoekers maandelijks de opdracht te geven om informatie te verzamelen via social media, jurisprudentie, kranten, wetgeving, kamer- en raadsstukken, openbare onderzoeksrapporten, enzovoort. Naast onderzoekers kunnen ook anderen bij het signaleringsoverleg worden betrokken. De deelnemers zijn belast met de taak om de 'oren en ogen' van de Nationale ombudsman te zijn. Voor het vervullen van deze taak is het bevorderlijk om het krachtenveld te overzien en frequent contact te onderhouden met bestuursorganen, stakeholders en journalisten. Communicatieadviseurs weten door hun contact met journalisten of onderwerpen op mediabelangstelling kunnen rekenen. Deze informatie is waardevol om in het signaleringsoverleg te betrekken.
- Geef het signaleringsoverleg richting door de deelnemers een aantal onderwerpen mee te geven. Hiermee kan worden geborgen dat voldoende focus ligt op het signaleren van problemen van minder mondige burgers en de monitoring van aanbevelingen van afgeronde onderzoeken (zodat de cirkel signalering-onderzoek-monitoring wordt gesloten).
- Experimenteer met signaleringsinstrumenten om de (in toenemende mate) versplinterde uitvoeringspraktijk (met name bij de gemeenten) te overzien, bijvoorbeeld door bestaande data te bundelen, quick-scans te ontwikkelen, (online) vragenlijsten uit te zetten bij gemeenten en/of signalen op te halen bij cliëntenraden en burger(s)vertegenwoordigende organisaties.
- Ruim aan het einde van het signaleringsoverleg tijd in om de bevindingen te delen en stel deelnemers in staat om op elkaar te reageren en suggesties te doen.

#### 5.3.5 **Of-vraag**

- Ontkoppel de vraag of de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging start, van de vraag hoe het onderzoek wordt aangepakt.
- Ontwikkel een afwegingskader waarin systematisch wordt nagegaan of en waarom de Nationale ombudsman een onderzoek moet starten:
  - Wat is de omvang en de ernst van de klachten en signalen?
  - Welke behoorlijkheidsnormen zijn in het geding?
  - In welke mate is het burgerperspectief in beeld/geborgd?
  - Wat kan het onderzoek opleveren (doelbepaling)?
  - Welke externe omstandigheden spelen mee?
  - Is de timing van het onderzoek gunstig?
  - Wat is de verwachte toegevoegde waarde van het onderzoek van de Nationale ombudsman?
  - Hoe verhoudt het onderzoek zich tot de strategische agenda?

- Organiseer een afwegingsoverleg waarin de ingebrachte onderzoeksonderwerpen worden bediscussieerd en waarin wordt besloten welke onderzoeksvoorstellen worden uitgewerkt. Om tot een gebalanceerde afweging te komen, is een duidelijk rolverdeling vereist tussen enerzijds de onderzoeker die het onderwerp gemotiveerd voorlegt en anderzijds de agendabewaker die kritisch kijkt naar de vereiste onderzoekscapaciteit, toetst of het onderwerp past binnen de strategische doelen en een inschatting maakt van de verwachte effectiviteit van het onderzoek.

### 5.3.6 *Hoe-vraag*

Een effectief onderzoek vraagt om twee verschillende perspectieven die in gelijke mate de inrichting van het onderzoek bepalen. Dit zijn het beïnvloedingsperspectief en het perspectief van de onderzoeker. Een gesprek tussen beide perspectieven ontstaat alleen als ze ook expliciet in de rolverdeling worden gescheiden.

Daarnaast wordt de nadruk gelegd op de doeltreffendheid van het onderzoek door als eerste vanuit beïnvloeding naar de aanpak van het onderzoek te kijken.

#### *Beïnvloedingsstrategie*

- Stel voor ieder onderzoek uit eigen beweging een beïnvloedingsstrategie op waarin het krachtenveld wordt geanalyseerd en wordt aangegeven welke type(n) instrument(en) de gewenste verandering bewerkstellig(t)(en). Dit vergt van de opstellers dat zij beschikken over veranderkundige competenties en kennis van het krachtenveld. Een format beïnvloedingsstrategie kan helpen om aan alle relevante omgevingsfactoren en interventiemogelijkheden te denken en de gemaakte keuzes goed te onderbouwen. De beïnvloedingsstrategie geeft antwoord op vragen zoals:
  - Hoe zit het krachtenveld in elkaar?
  - Bij welke organisatie(s) moet(en) welke beweging plaatsvinden om het beoogde doel te realiseren?
  - Welke organisaties moeten bij het onderzoek worden betrokken en in welke hoedanigheid worden ze aangeschreven (adviseur, expert, onderzochte, probleem verantwoordelijke)?
  - Welke functie vervullen de behoorlijkheidsnormen (geen, inbrengen, toetsen, uitwerken)?
  - Welke interventie(s) en instrumenten zijn in deze situatie nodig om de benodigde beweging op gang te brengen?

#### *Externe toetsing*

- Informeer in een zo vroeg mogelijk stadium het bestuursorgaan van het (naderende) onderzoek (bij voorkeur in een gesprek), licht de afweging toe die heeft geleid tot het starten van een onderzoek, toets bij het bestuursorgaan of er ontwikkelingen zijn die aanleiding bieden om de beïnvloedingsstrategie te wijzigen. Ook stakeholders kunnen betrokken worden bij de externe toetsing van de beïnvloedingsstrategie.

Het toelichten van de afweging voorkomt dat het bestuursorgaan zelf invult waarom de Nationale ombudsman zijn schijnwerpers op hen richt. Ook geeft het gesprek een beeld van welke houding het bestuursorgaan bij het onderzoek zal aannemen en geeft het mogelijk inzage in obstakels bij het oplossen van het probleem.

#### *Plan van aanpak*

- Werk op basis van de beïnvloedingsstrategie een plan van aanpak uit waarin de voorgenomen interventie(s) word(t)(en) vertaald naar een kwalitatieve onderzoeksopzet. Dit vraagt om de blik van een onderzoeker die onderzoeksvragen formuleert en aangeeft wat nodig is om die te beantwoorden. Ook vraagt dit om dossierkennis, kennis van de wet- en regelgeving en inzicht in de (mogelijke) oorzaken en samenhangende problemen. Een format voor het plan van aanpak kan helpen om scherp te kijken of de ingezette instrumenten toereikend zijn en/of er minder veeleisende alternatieven mogelijk zijn.
- Bepaal eventueel in het plan van aanpak hoe tussentijds wordt bijgestuurd aan de hand van het verloop van het onderzoek.

Bouw eventueel een beslismoment in waarbij een klap wordt gegeven op de beïnvloedingsstrategie en het plan van aanpak, waarna het onderzoek van start kan gaan. Dit zou bijvoorbeeld aansluitend op het periodieke afwegingsoverleg plaats kunnen vinden.

### **5.3.7 Betrokkenheid van bestuursorganen**

- Stem de betrokkenheid van de bestuursorganen af op het type organisatie en de omstandigheden. Enkele voorbeelden:
  - Bij een starre organisatie die vasthoudt aan de eigen werk- en zienswijze heeft een rapport weinig zin. In zo'n geval kan het meer opleveren om bijvoorbeeld iedere twee weken met de directie een binnengekomen klacht te bespreken totdat een mentaliteitsverandering zichtbaar wordt. Een kritisch rapport is dan een escalatiemiddel dat achter de hand wordt gehouden.
  - Bij een beleidsterrein dat volop in beweging is, is een klassiek onderzoek weinig effectief. In die gevallen kan de Nationale ombudsman beter de ontwikkeling van dichtbij volgen en met betrokkenen het gesprek aangaan over de gewenste verbeteringen. Als het stof is neergedaald maar de problemen voortduren, kan alsnog een rapport volgen.
  - Bij complexe problemen met meerdere bestuursorganen is het effectief om de partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij elkaar aan tafel te zetten (en in ieder geval voordat de bevindingen vorm krijgen) zodat zij mede-eigenaar van het probleem en de oplossing worden. In het algemeen geldt dat hoe complexer het probleem is meer overleg en verantwoordelijkheid voor oplossingen bij de gemeenschappelijke bestuursorganen moet komen te liggen. De Nationale ombudsman past bij deze problemen nadrukkelijker de rol van aanjager.

- Stem de gesprekpartners af op het doel van het gesprek: dient het gesprek om het probleem te analyseren, dan is iemand met 'poten in de modder' gewenst; dient het gesprek om een oplossing te bewerkstelligen, dan is waarschijnlijk iemand op directie of bestuurlijk niveau noodzakelijk. Benut je beïnvloedingsstrategie om te bepalen wie wanneer waar bij betrokken wordt.
- Zet in de regel op enig moment het hele krachtenveld bij elkaar aan tafel om het probleem te bespreken. Ook als het gesprek niet leidt tot nieuwe inzichten, kan het wel het begrip over en weer versterken.
- Intensiveer de betrokkenheid van bestuursorganen bij het onderzoek.
- Heb in het rapport oog voor de dagelijkse praktijk, complexe opdracht en verbeterinitiatieven van bestuursorganen, met name bij uitvoeringsorganisaties.

#### 5.3.8 **Bijstellen aanpak**

- Bouw gedurende het onderzoek (een) moment(en) in waarbij het verloop van het onderzoek wordt geëvalueerd in de vorm van interne audits. Interne audits zijn een vorm van georganiseerde tegenspraak waarbij collega's aan de hand van behulpzame vragen met de onderzoekers het verloop evalueren. De 'frisse blik' van collega's helpt onderzoekers om mogelijke knelpunten te zien of ontwikkelingen scherp te krijgen die leiden tot het bijstellen van de koers. Een auditformulier en -vragenlijst helpt dit gesprek vormgeven. Bovendien leveren de ingevulde auditformulieren over langere tijd inzichten op over veel voorkomende obstakels en valkuilen.
- Laat de audits uitvoeren door collega's met ervaring in het doen van onderzoeken uit eigen beweging maar die geen deel uitmaken van het onderzoeksteam. Interne audits door collega's hebben als bijkomend voordeel dat in de werkprocessen wordt ingebouwd dat collega's actief kennis en ervaringen delen. Hierdoor worden *best practices* sneller gedeeld en vinden collega's makkelijker steun bij elkaar.

#### 5.3.9 **Afronding van het onderzoek**

- Leg altijd het volledige conceptrapport voor een feitelijke controle voor aan de bestuursorganen. Dit komt de kwaliteit ten goede en voorkomt onnodige discussies over randzaken.
- Adresseer de aanbevelingen zo precies mogelijk. Stem indien nodig de aanbevelingen af met de bestuursorganen om te controleren of de aanbevelingen op de juiste plek landen.
- Vraag de in het onderzoek geadresseerde bestuursorganen om aan te geven binnen welke termijn(en) welke concrete stappen worden gemaakt bij het opvolgen van de aanbevelingen (of leg deze termijnen en stappen zelf op). Maak duidelijk dat van het bestuursorgaan verwacht wordt dat er binnen de gestelde termijn over de voortgang wordt gerapporteerd.
- Laat de betrokken bestuursorganen weten op welke datum en op welke wijze het rapport naar buiten komt, zodat ze zich hierop kunnen voorbereiden. Het onverwacht naar buiten brengen

van een persbericht of andere uitingen in de media is een paardenmiddel dat het beste alleen bij hoge uitzondering wordt ingezet.

### **5.3.10 Na afloop van het onderzoek**

#### *Evaluatie afgeronde onderzoeken*

- Evalueer enige tijd na afronding van het onderzoek het verloop van het onderzoek intern en met de extern betrokkenen. De ervaringen van de bestuursorganen of burger(s)vertegenwoordigende organisaties kunnen inzichten opleveren die bijdragen aan een effectievere aanpak bij volgende onderzoeken. Daarnaast wordt de open houding van de Nationale ombudsman zeer gewaardeerd door de (bij dit onderzoek) betrokken bestuursorganen. De evaluatie hoeft niet veel tijd te kosten met behulp van een (digitaal) evaluatieformulier dat wordt verstuurd naar betrokken partijen, eventueel gevolgd door een rondetafelgesprek.

#### *Rapportage door bestuursorganen*

- Ontwikkel een (openbare) rapportagetool (bijvoorbeeld zoals die van de Algemene Rekenkamer) waarin door de bestuursorganen een logboek wordt bijgehouden van de status (stoplichtindicatoren) en termijn(en) voor het opvolgen van de aanbevelingen. De periodieke rapportage draagt bij aan blijvende urgentie.

#### *Monitoring*

- Monitor of de aanbevelingen worden opgevolgd en of daarmee de onderzochte problemen zijn opgelost. Maak het terugblikken onderdeel van de periodieke signalering (zie signalering) en gebruik het afwegingskader om te bepalen of de Nationale ombudsman opnieuw aandacht moet besteden aan het probleem.
- Organiseer periodiek overleg tussen de Nationale ombudsman en de bestuursorganen die onder zijn toezicht staan. Benut deze momenten om structureel te spreken over relevante ontwikkelingen, gesignaleerde of dreigende problemen en de opvolging van aanbevelingen. Overweeg de jaarbrieven te herintroduceren als onderlegger voor deze gesprekken.

Tegen het einde van een onderzoek kan van het onderzoeksteam moeilijk verwacht worden dat ze dezelfde geestdrift hebben als bij aanvang. Daarom kan het verstandig zijn om iemand buiten het onderzoeksteam (opnieuw) te laten nadenken over hoe wordt voortgebouwd op de resultaten van het onderzoek. Daarbij gaat het om het in stand houden van de met het onderzoek opgebouwde urgentie, de monitoring van de aanbevelingen, het beheer van eventueel ontwikkelde contextnormen en de overdracht van het onderzoeksthema naar de signalering.



#### 5.4 Hoe verder

Dit onderzoek laat zien dat er geen blauwdruk is voor het doen van een effectief onderzoek uit eigen beweging. Wel heeft het onderzoek een verzameling inzichten opgeleverd die kunnen bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van de onderzoeken van de Nationale ombudsman. Met deze inzichten biedt het onderzoek ook aanknopingspunten voor concrete vervolgstappen.

De meest voor de hand liggende vervolgstap is het in de organisatie delen van de resultaten van dit onderzoek en hierover met elkaar in gesprek te gaan.

Daarnaast worden in dit onderzoek enkele strategische keuzes geïdentificeerd en voorgelegd. In een serie (interne) werkbijeenkomsten kunnen deze strategische keuzes worden besproken om zo te bepalen welke positie de Nationale ombudsman wil innemen.

Naast het bespreken en maken van de strategische keuzes, kan de Nationale ombudsman zijn effectiviteit vergroten door op specifieke momenten in het onderzoeksproces de juiste vragen aan de orde te stellen en de aanpak hierop af te stemmen. De ervaring leert dat deze vragen niet voldoende aan bod komen als deze niet ingebouwd worden in de werkprocessen. Op basis van het onderzoek zijn daarom rollen, taken en overleggen aangereikt die bijdragen aan de gewenste dialoog en aan goed afgewogen besluiten. Daarnaast zijn hulpmiddelen genoemd - zoals agenda's, formats en vragenlijsten - die het gesprek helpen structureren en waarborgen dat de belangrijkste vragen expliciet aan bod komen. De derde vervolgstap is daarmee het uitwerken van deze hulpmiddelen en het afstemmen van de rollen, taken en overleggen op de nieuwe organisatie- en overlegstructuur.

De opgave is om bij de implementatie van de beschreven rollen, taken, overleggen en hulpmiddelen te voorkomen dat dit leidt tot onnodige bureaucratisering, het aanbrengen van een keurslijf of een parallelle structuur. Dit is mogelijk door de in dit onderzoek beschreven noodzakelijke én afdoende kaders voor effectieve onderzoeken te integreren in de organisatie-, overlegstructuur en werkwijze van de Nationale ombudsman.

# BIJLAGE 1 - SCHEMATISCHE WEERGAVE INSTRUMENTARIUM NATIONALE OMBUDSMAN

