



CONTRADEMOCRATIE IN NEDERLAND

DE OMBUDSMAN 1970-1973

Masterscriptie Willem de Kleijne – Begeleider: dr. Harm Kaal – 6 augustus 2015



Radboud Universiteit Nijmegen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	2
1.1	Methode	5
1.1.1	Hoofd- en deelvragen	5
1.1.2	Periodisering	6
1.2	Bronnenkritiek	8
1.3	Definities.....	9
1.3.1	Definities van ‘tegenmacht’	9
1.3.2	Definitie van ‘ombudsman’	10
1.4	Onderzoeksvragen	10
2	De opkomst van ombudsmannen in Europa	12
2.1	Zweden: de staatsrechtelijke bakermat.....	12
2.2	Denemarken en Groot-Brittannië	13
2.2.1	Een parlementaire filter.....	14
2.2.2	Herijking definitie ‘ombudsman’	15
2.3	Nederlandse staatsrechtelijke context.....	16
2.3.1	De Commissie Prinsen: overheidsbemoeiing noopt tot betere rechtsbescherming	16
2.3.2	Rapport Wiardi Beckman stichting: politieke focus	17
2.3.3	Vereniging voor Administratief Recht: juridische insteek	17
2.3.4	Nota ombudsmanvraagstuk: naar Brits of Deens voorbeeld?	17
2.3.5	Van ombudsmanachtigen naar <i>De Ombudsman</i> via drie kenmerken.....	18
3	Een veranderende mediacultuur	19
3.1	Ontzuiling en massamedia.....	19
3.2	Commercialisering, consumentisme en consumentensoevereiniteit.....	20
4	Analyse van <i>De Ombudsman</i> in het licht van contrademocratie	21
4.1	Toezicht op de democratie	21
4.1.1	<i>De Ombudsman</i> als autoriteit	22
4.1.2	Een proactieve <i>Ombudsman</i>	23
4.1.3	Een democratie-bevorderende <i>Ombudsman</i>	23
4.2	Effectiviteit van <i>De Ombudsman</i> : annulerende resultaten?	24
4.2.1	Resultaat op individuele schaal.....	24
4.2.2	Invloed op beleid.....	25
4.2.3	Annulerende effecten op besluiten door beleidsharmonisatie	27

4.2.4	Actief verzet of burgerlijke ongehoorzaamheid.....	27
4.3	<i>De Ombudsman</i> als volksrechtbank.....	28
4.3.1	De Exota-affaire.....	30
5	Conclusie	32
5.1	De internationale varianten op de institutionele ombudsmanachtige.....	32
5.2	Van vacuüm naar <i>De Ombudsman</i>	32
5.3	Contrademocratie als prisma voor het begrijpen van <i>De Ombudsman</i> in de historische context	33
6	Dankwoord	35
7	Bibliografie	36
7.1	Bronnen	36
7.2	Literatuurlijst	37

“Dames en heren, de opzet van ons programma is dat wij werken aan het oplossen van problemen. Dat doel is niet gediend met het voeren van twistgesprekken over wat iemand heeft gezegd of geschreven. Dat we het in dit geval toch zo ver hebben laten komen heeft een goede reden. De parlementaire democratie staat of valt ermee dat er klaarheid bestaat over het standpunt van volksvertegenwoordigers. Is die klaarheid er niet, dan wordt een beroep op het parlement een sprong in het duister.”

1. Inleiding

1

Deze woorden sprak Marcel van Dam als *De Ombudsman*, het VARA-programma dat poogde “de macht van de televisie te gebruiken ten behoeve van de machtelozen in onze samenleving.”² Dit masterwerkstuk onderzoekt de manier waarop het programma deze doelstelling verwezenlijkte en analyseert deze uiting van *popular politics* binnen de politieke en historische context.

Er zijn geen wetenschappelijke monografieën over *De Ombudsman*. De memoires van Marcel van Dam (geschreven na het eerste seizoen) “heeft geen wetenschappelijke pretenties”³ en binnen de literatuur over de rol van televisie in de politieke en journalistieke omwentelingen rond de ontzuiling speelt het programma niet eens een bijrol.⁴ De socioloog Eugène Alferink evalueerde de impact die het programma

¹ VARA, *De Ombudsman*, 19-04-1970.

² Marcel van Dam, *De Ombudsman* (Amsterdam, 1972), 10.

³ Ibidem, 11.

⁴ Kees Brandts, ‘Broadcasting and Politics in the Netherlands: From Pillar to Post’, in: R. Kuhn (red.), *Broadcasting and Politics in Western Europe* (Londen, 1985), 104-122; Ronald Koole, ‘Hijgende vragen, vlotte babbels : de symbiose van politiek en media’, in J. Bardoel (red.) *Journalistieke cultuur in Nederland* (Amsterdam,

gedurende tien jaar had op overheidsbeleid,⁵ maar een holistische beschouwing van het programma in het licht van de politieke omwentelingen en de veranderende rol van de media in de jaren zeventig ontbreekt. Deze scriptie poogt de lacune in het begrijpen van *De Ombudsman* als politieke actor in het krachtenveld van deze omwentelingen, te dichten.

Pierre Rosanvallon, de veel geciteerde Franse politiek historicus, geeft in zijn boek *Counter-Democracy* een historisch overzicht van buitenparlementaire politieke controle van de staat door burgers.⁶ Burgers houden toezicht op de democratie door gedrag van autoriteiten in het publieke domein ter discussie te stellen of te veroordelen, waardoor het bestuur beïnvloed kan worden. *De Ombudsman* valt binnen de parameters van Rosanvallon's onderwerp, omdat het een activistische en buitenparlementaire controlemiddel op de overheid pretendeert te zijn. Dit onderzoek analyseert of *De Ombudsman* onderdelen van Rosanvallon's contrademocratie bevat door zijn theorie als een raamwerk over het programma te leggen.

Rosanvallon's contrademocratie bouwt voort op de ideeën van de veel geciteerde Duitse filosoof Jürgen Habermas over de politieke publieke ruimte, waar burgers normen en overheidshandelen bekritisieren en legitimeren door ze te bediscussiëren. Volgens Habermas is deze *Öffentlichkeit* vrij van staatsmacht en is iedere burger zowel zender als ontvanger van informatie, waardoor zij kritisch kunnen kijken naar politiek. Media zijn onmisbaar als arena waar de verschillende identiteiten (arbeider, burger, consument) van politiek actieve burgers deze 'deliberatieve democratie' vorm geven.^{7 8} Het boek van de Zweedse mediawetenschapper Peter Dahlgren over de kracht van televisie in de publieke ruimte vormt een brug tussen de ideeën van Habermas, Rosanvallon en het bronmateriaal, omdat hij betoogt dat televisie de scheiding tussen het publieke en private doorbreekt, waardoor tv-programma's de katalysator van politiek activisme en burgerschap zijn geworden.⁹ Er is zelfs een auteur die de 'mediasfeer' als alomvattende politieke plaats van handelen ziet omdat het de link is tussen de politieke arena en de persoonlijke levenssfeer van burgers.¹⁰

Hier schuurt het tussen de theorie van Rosanvallon en Habermas' opvattingen over de publieke ruimte in dit millennium. Waar Rosanvallon stelt dat contrademocratische controle alleen maar toeneemt vanwege polarisatie en een afnemend vertrouwen in parlementaire politiek, betoogt Habermas dat de hoogtijdagen van de *Öffentliche Kultur* inmiddels achter ons liggen. Het verschil van inzicht focust op de rol van massamedia in democratieën. Habermas stelt dat massamedia en consumentisme een terugkeer naar de representatieve democratie (d.w.z. een samenleving waarin politici de koers bepalen en media

2002) 101-113; Graham, Murdock, 'Public Broadcasting and Democratic Culture', in: Janet Wasko (red.) *A Companion to Television* (Oxford 2005) 174-198; J. Bardoel, 'Tussen lering en vermaak. De ontwikkelingsgang van de Nederlandse omroep'in: J. Bardoel en J. Bierhoff, *Media in Nederland. Feiten en structuren* (Groningen, 1997), 10-31.

⁵ Eugène Alferink, 'Tien jaar VARA-ombudsman. Een empirisch onderzoek naar de invloed van de TV-ombudsman en zijn coalitiepartners op het beleid van de overheid', *Sociologische Gids* 47 (1980), 483-500.

⁶ Pierre Rosanvallon, *Counter-Democracy* (New York, 2008).

⁷ Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry in a Category of Bourgeois Society* (New York, 1989), 231.

⁸ Vgl. de verschillende conclusies over de rol van media in deliberatieve democratieën: Diego Gambetta, 'How do we get deliberative democracy wrong?'; Susan Stokes, 'Pathologies of deliberation'; James Johnson, 'Arguing for deliberation: some skeptical considerations', in: Jon Elster (red.), *Deliberative democracy* (Cambridge, 1998).

⁹ Peter Dahlgren, *Television and the public sphere: citizenship, democracy and the media* (Londen, 1995).

¹⁰ John Hartley, *Uses of Television* (Londen, 1999), 217.

het verlengstuk van de staatsmacht zijn) hebben veroorzaakt, terwijl Rosanvallon media ziet als een podium voor contrademocratische participatie dat de democratie juist versterkt. Door te onderzoeken hoe *De Ombudsman* binnen het frame van contrademocratie past, draagt dit werkstuk bij aan het debat over de rol van media in de publieke ruimte.

Wanneer we de mediasfeer als politieke publieke ruimte in het historische kader van de vroege jaren zeventig plaatsen, kunnen we niet om de sociaal-politieke veranderingen heen die het einde van de verzuiling markeren. Met het wegvallen van de *imagined communities* van de verzuiling verschoof het karakter van politieke journalistiek van schoothond (*partisan logic*) naar waakhond (*public logic*). Door de opkomst van consumentensoevereiniteit en het daarbij horende consumentisme werd ook de economie gepolitiseerd, wat de reikwijdte van het programma uitbreidde tot het bedrijfsleven.

De Ombudsman is bedacht door Tom Pauka, die als radio- en documentairemaker soms schrijnende gevallen tegen kwam van burgers die door de steeds strakker wordende omhelzing van de staat¹¹ geen lucht meer kregen.¹² Hij werd geïnspireerd tijdens een reis door het Scandinavië, waar hij het fenomeen van de ombudsman (letterlijk ‘vertegenwoordiger’) onderzocht, dat een officiële tegenmacht vormde op het handelen van ambtenaren. Pauka was niet de eerste met het idee om een Nederlandse ombudsman in te stellen, in 1963 adviseerde de Wiardi Beckman Stichting (WBS) om deze tegenmacht onder te brengen bij de Staten Generaal.¹³ De verwevenheid van de Partij van de Arbeid en de VARA in de jaren vijftig en zestig¹⁴ maakte uitvoering van de aanbeveling van de WBS door de VARA niet ongebruikelijk. Tekenend is ook de selectie door Pauka van Marcel van Dam als presentator, nadat laatstgenoemde tevergeefs geprobeerd had communicatiesecretaris van de PvdA te worden.¹⁵

Bij het analyseren van een tv-programma kan men de vorm niet over het hoofd zien, omdat de visuele representatie de rol van tegenmacht etaleert. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat Van Dam in kostuum achter een bureau zit (kantoorsetting), waardoor hij autoriteit uitstraalt. Ook de niet-visuele representatie is van belang: door het gebruik van formats en verteltechnieken wordt informatie in een mal gegoten.¹⁶ Een analyse van een politiek programma als *De Ombudsman* is niet compleet zonder kritisch te kijken naar de inzet van deze technieken die we zullen groeperen onder de begrippen mise-en-scène, narratieve structuren en cinematografie.

¹¹ Zie voor de ‘embracing state’ John Torpey, ‘Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate Means of Movement’, *Sociological Theory* 16 (1997) 239–259. Vgl. met Max Weber’s werk over de ‘penetrating state’.

¹² Huub Wijfjes, *VARA Biografie van een omroep* (Amsterdam, 2009), 320-321.

¹³ *Ook Nederland een Ombudsman* (Den Haag, 1963).

¹⁴ “De VARA was van boven tot onder doordrenkt van de PvdA” – Wijfjes, *VARA*, 189.

¹⁵ Wijfjes, *VARA*, 322.

¹⁶ Lisa Taylor en Andrew Willis, *Media Studies* (Oxford, 2000), 13-26.



Figuur 1: contextuele diachrone ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 en 3 aan bod komen

1.1 Methode

Dit hoofdstuk vertaalt de stand van het onderzoek uit de inleiding naar een praktische methode van analyse, met hoofd- en deelvragen, een verantwoording voor de afbakening in tijd, onderzoeksvragen om de bronnen te analyseren, en de gebruikte definities.

1.1.1 Hoofd- en deelvragen

Door het programma te analyseren door het raamwerk van Rosanvallon's is het mogelijk om te toetsen of *De Ombudsman* werkelijk een vorm van contrademocratie in Nederland was. Dat is nuttig, omdat Rosanvallon's theorie handvaten biedt waarmee de plaats van extraparlementaire instituten, bewegingen en individuen in een nationaal politiek krachtenveld geanalyseerd kunnen worden. Daartoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke elementen van contrademocratie bevat het VARA-programma *De Ombudsman* tussen maart 1970 en mei 1973?

Om *De Ombudsman* te begrijpen in het licht van de literatuur over ombudsmanachtigen als internationaal fenomeen, als product van de veranderende mediacultuur en om het vormtechnische karakter van het programma niet over het hoofd te zien zijn de volgende deelvragen opgenomen:

Hoe paste het programma *De Ombudsman* binnen de internationale historische ontwikkeling van ombudsmanachtige instituten?

Het feit dat de meeste tegenmachten die burgers pogen te beschermen tegen de staat vrijwel altijd verbonden zijn aan een parlement, maakt *De Ombudsman* een vreemde eend in de bijt. Bovenstaande deelvraag onderzoekt hoe het kan dat deze rol door de media opgepakt werd. Daarnaast vergelijkt het de ontstaansgeschiedenissen van ombudsmaninstituten in Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië om helder te krijgen hoe een ombudsman past binnen de staatsbestellen van westerse democratieën. Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk twee.

Hoe verhoudt het programma *De Ombudsman* zich tot de veranderende mediacultuur aan het begin van de jaren zeventig?

Het derde hoofdstuk plaatst *De Ombudsman* in de historische ontwikkelingen van de naoorlogse mediacultuur. Door te kijken naar de veranderende verhoudingen tussen media, staat en burger, wordt

duidelijk televisie invulling gaf aan het begrip contrademocratie. Door deze deelvraag te behandelen neemt dit werkstuk stelling in het debat tussen Habermas en Rosanvallon over de rol van media in de publieke ruimte. Daarnaast bekijkt dit hoofdstuk hoe deze roloppvatting samenhangt met de opkomst van consumentensoevereiniteit en de mondige (of kritische) burger.

Op welke manier werden technieken op de gebieden van cinematografie, mise-en-scène en narratieve structuren door het programma gebruikt?

Deze deelvraag poogt kritisch te kijken naar de manier waarop het programma informatie presenteerde. Het audiovisuele karakter van het bronmateriaal vereist een cultuurwetenschappelijke benadering door te analyseren (1) wat er gerepresenteerd wordt (mise-en-scène), (2) hoe het opgenomen is (cinematografie) en (3) welke verteltechnieken (narratieve structuren) daarbij gebruikt worden.¹⁷

Deze deelvraag wordt niet in een apart hoofdstuk behandeld, maar dient als gereedschap om een goede analyse van het bronmateriaal mogelijk te maken. Daarom komen deze aspecten aan bod in het vierde hoofdstuk, waar ook de onderzoeksvragen beantwoord worden.

1.1.2 Periodisering

Hoewel het programma met Van Dam pas in maart 1970 te boek stond als *De Ombudsman*¹⁸, bestond het format sinds 20 oktober 1969 als *Velen met mij*.¹⁹ Omdat het programma in laatstgenoemde vorm expliciet aangekondigd werd als informatief in plaats van activistisch²⁰ leent deze fase zich minder goed voor een analyse van contrademocratie in Nederland. De naamsverandering duidt op een sterke koppeling tussen het programma, de beoogde functie van het programma in de samenleving, en een verbondenheid tussen het programma en Van Dam, die zichzelf ook tijdens *Velen met mij*



Figuur 2: stijlverschillen

¹⁷ Zowel mise-en-scène als cinematografie zijn *essentially contested concepts* die dienen als een middel om de gebruikte technieken van representatie te groeperen. Dit werkstuk beoogt zo een politieke en cultuurhistorische ontwikkeling van een kritische benadering te voorzien, niet een bijdrage te leveren aan de cultuurwetenschappelijke debatten over deze twee begrippen.

¹⁸ De titel van het programma zoals afgedrukt in de VARA-gids etc. Zie: 'Een half jaar Ombudsman', 6 mei 1970, VARA-archief 233.

¹⁹ 'Velen met mij' bleef tussen maart en augustus 1970 onderdeel van de leader; de intro was een stilistisch weergegeven kroontjespen die 'geachte ombudsman, ik en velen met mij' schreef. Na augustus was de visuele transformatie compleet; de leader werd toen vervangen door een statische intro op basis van Figuur 3 (zie het einde van deze paragraaf).

²⁰ Volgens Stolk schreef Van Dam in de aankondiging van *Velen met mij* niet te streven naar maatschappijverandering, maar naar "het doorbreken van een stukje machteloosheid waarmee mensen in het

aankondigde als ombudsman. Deze koppeling tussen persoon en programma wordt versterkt doordat de brieven van burgers aan Van Dam persoonlijk gericht waren.²¹ Ten derde blijkt de verbinding tussen programma, functie en persoon uit het vertrek van Van Dam naar het kabinet Den Uyl. Zijn opvolger, presentator Hans Ouwerkerk, wilde het programma terugbrengen tot de informatieve en faciliterende rol die het als *Velen met mij* gehad had. Het feit dat de PvdA in de regering zat maakte het faciliteren van een tegenmacht door een redactie bestaande uit PvdA-leden moeizaam. Met het verdwijnen van de activistische toon verloor het programma effectief de functie van ombudsman²² en wordt het een minder interessant onderwerp voor een analyse van contrademocratie in Nederland.

Wijffes plaatst de kanttekening dat Van Dam in april '71 onderdeel was van het schaduwkabinet van PvdA, PPR en D'66. Hij betoogt dat dit zijn onafhankelijkheid als tegenmacht ondergraaft, omdat zo'n opzichtig politiek statement verder ging dan de hand- en spandiensten die VARA-medewerkers toentertijd *en masse* leverden aan de PvdA.²³ Ik zie zijn lidmaatschap van een fictief alternatief kabinet niet als een obstakel voor het vormen van een tegenmacht, Van Dam was immers al lid van het partijbestuur sinds 1971. Dit paste bij de VARA, zo stelt Wijffes: "talloze VARA-mensen - in ieder geval alle hoofdbestuurders en afdelingshoofden – waren in de partijpolitiek actief".²⁴ Dit is in lijn met de bredere trend van *partisan logic*. Bovendien is het ook te verklaren vanuit de contrademocratie, waarin controlerende macht door burgers opgeëist word. Vanuit die optiek bekeken is het onderscheid tussen parlementaire controle namens de burger en controle van staatshandelen door een tv-programma gelegitimeerd door input van burgers nihil. Beide zijn bemiddelaars, de ene taak staat daarom de andere niet in de weg.

Bovenstaande beschouwing van de verwevenheid tussen programma en persoon, is de reden dat de onderzochte periode gekoppeld is aan de tijd dat Van Dam het programma presenteerde: maart 1970 tot mei 1973.

dagelijkse bestaan te maken hebben in het contact met de overheid." P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1983) , 1-12. NB: deze noot verwijst naar een andere uitgave dan de andere noten die naar Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle 1993) verwijzen. Om verwarring te voorkomen zijn alle noten die naar Stolk verwijzen onverkort opgenomen.

²¹ Huub Wijffes, VARA, 323.

²² Dit blijkt uit het conflict tussen de stichting *De Ombudsman* (die het programma maakte) en Ouwerkerk over de koers van het programma. De stichting zegde het vertrouwen in de nieuwe presentator op, omdat "...hij niet de Ombudsman is die je je voorstelt en dat zijn instelling tot het werk niet hard genoeg is en hij niet voldoende hard op de problemen zou ingaan." Bram Peper, *Nota over de bemiddeling in het konflikt ombudsmanprogramma* (1974).

²³ Wijffes, VARA, 330.

²⁴ Wijffes, VARA, 189.



Figuur 3: de leader vanaf augustus 1970

1.2 Bronnenkritiek

Tijdens de onderzochte periode werden er meer dan honderd duizend brieven verstuurd aan *De Ombudsman*. Deze brieven gaan over een waaier aan onderwerpen, waarvan het eerste jaar door Marcel van Dam thematisch (kindermishandeling, de WAO, bejaardenzorg) is samengevat.²⁵ Het analyseren van al deze brieven is een herculisch karwei dat buiten de reikwijdte van de masterthesis valt, bovendien is het onbekend of deze brieven überhaupt bewaard gebleven zijn.²⁶ In 1970 werd stichting De Ombudsman in het leven geroepen om deze brieven te lezen en een selectie te maken. Door het product van deze selectie (de uitzendingen) te onderzoeken is het mogelijk de rode draden in de brievenlawine te volgen.

De nadelen aan het onderzoeken van televisiemateriaal zitten hem in de saus die een programma over een onderwerp legt om het voor kijkers aantrekkelijk te maken. Deze 'medialogica' vergt dat de problemen waar burgers over schrijven passen in het format van *De Ombudsman*.²⁷ Zo riep Van Dam

²⁵ Van Dam, *De Ombudsman*.

²⁶ De brieven bevinden zich niet in het VARA-archief. Het is waarschijnlijk dat vanwege de oprichting van Stichting de Ombudsman de administratie van het programma separaat gehouden werd. Deze stichting is decennia geleden opgegaan in een andere stichting, die vervolgens weer opging in Humanitas. Deze mutaties zijn gedocumenteerd in het VARA-archief. VARA archief 217, *Stichting De Ombudsman*.

²⁷ Jan Kleinnijenhuis et al, 'Gevaren van medialogica voor de democratie?', in: Remieg Aerts en Peter de Goede (red.), *Omstreden democratie* (Amsterdam, 2013), 112-113. Hoewel enkele onderdelen van de medialogica die in dit artikel aan bod komen anachronistisch (kunnen) zijn, is idee van een 'format' veel ouder dan het programma.

meer dan eens zijn kijkers op brieven te sturen over een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld de kinderopvang. Daarnaast moeten de casussen van burgers passen binnen de verteltechniek van het format; dat wil zeggen dat zaken met een hoge amusementswaarde onevenredig veel uitzendtijd krijgen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Exota-affaire, die vanwege de visuele kracht van het onderwerp (exploderende flessen frisdrank) misschien meer aandacht kreeg dan het onderwerp rechtvaardigde. Door ons bewust te zijn van de werking van medialogica kan deze gedeconstrueerd worden, zodat de mist die over het programma hangt geneutraliseerd wordt.

Een tweede nadeel van de beperkte uitzendtijd dat een tv-programma nu eenmaal heeft, zit hem in de weinig transparante totstandkoming van het programma. De hierboven beschreven keuzes voor onderwerpen en presentatiemogelijkheden werden gemaakt door een van samenstelling wisselende redactie. Het is onduidelijk welke invloed deze individuen hebben gehad op de koers (en de daarmee samenhangende politieke vraagstukken) die het programma koos. Wie controleert de controleurs? Het grote voordeel van het analyseren van het programma is echter dat deze uitzendingen (in tegenstelling tot de brieven van burgers) de feitelijke tegenmacht waren die burgers mobiliseerde en verenigde. Dit vehikel van de contrademocratie wordt daarom als zodanig onderzocht.

1.3 Definities

Om verwarring over de gebruikte terminologie te voorkomen volgen nu enkele definities van relevante begrippen.

1.3.1 Definities van 'tegenmacht'

Rosanvallon's concept wordt door hemzelf gezien als tegenmacht op het openbaar bestuur, wat past binnen de lange traditie onder Franse politicologen en historici om de ontwikkelingen van de verhouding tussen burger en staat te willen analyseren. De contrademocratie in al zijn facetten zou echter ook toe te passen zijn op andere autoriteiten. Auteurs aan de linkerkant van het politieke spectrum beschouwen grote bedrijven in laissez-faire kapitalistische samenlevingen ook als autoriteiten, vanwege hun mogelijkheden om de democratie te beïnvloeden.²⁸

Het programma omschrijft zijn functie als volgt: "het inzetten van [het programma] tegen een stukje machteloosheid waarmee mensen in het dagelijkse bestaan te maken hebben in het contact met de overheid."²⁹ Dit maakt 't aanklagen en veroordelen van negatief of excessief overheidshandelen de *raison d'être* van het programma.³⁰ Wanneer De Ombudsman ageerde tegen bedrijven of andere organisaties, werd het handelen van deze entiteiten onderwerp van politieke deliberatie. Het analyseren van het programma door het prisma van Rosanvallon's theorie dient om het programma te begrijpen in het politieke en historische krachtenveld. Het is daarmee een middel, geen doel op zich.

Methodologische zuiverheid is daarmee ondergeschikt aan een steekhoudende analyse van de functie die het programma uitoefende in de Nederlandse democratie.

De term 'medialogica' wordt hier gebruikt om de werk- en denkwijze van televisie in de onderzochte periode te beschrijven, niet volgens de cultuurwetenschappelijke theorie die politieke journalistiek verdeelt in drie 'ages', waarvan 'media logic' de meest recente is. Vgl. Jay Blumler en Dennis Kavanagh, 'The Third Age of Political Communication: Influences and Features', *Political Communication* 16 (1999) 209-230.

²⁸ Vgl. S. Žižek, *First as tragedy, then as farce* (London, 2009) en Stephen Wilks, *The Political Power of the Business Corporation* (Cheltenham, 2013).

²⁹ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 2-12.

³⁰ Van Dam, *Ombudsman*, INVOEGEN

1.3.2 Definitie van 'ombudsman'

Pauka gaf het programma de naam en de veronderstelde functie van het Zweedse instituut, maar had zich waarschijnlijk niet verdiept in de staatsrechtelijke verschillen tussen Nederland en Zweden. Dit werkstuk vergelijkt een tv-programma met internationale institutionele *checks and balances*, wat niet zonder haken en ogen is. Deze internationale context komt aan bod in hoofdstuk twee.

Ombudsmanachtigen beogen de rechtsbescherming van burgers te verbeteren door een uitlaatklep te zijn voor hen die zich gemangeld voelen door de overheid. Meestal is een ombudsman het laatste redmiddel wanneer de normale juridische wegen bewandeld zijn. Door onderzoek te doen brengt de ombudsmanachtige de situatie van het individu in kaart. Wanneer laakbaar overheidshandelen geconstateerd word, kan de ombudsmanachtige middels een advies aan de betrokken instanties een oplossing voorstellen. Deze definitie wordt verder uitgebreid in [2.2.2 Herijking definitie 'ombudsman'](#) en vervolgens toegepast op de casus door het aan te passen aan het extraparlamentaire karakter van *De Ombudsman*.

1.4 Onderzoeksvragen

Om te toetsen of het programma een vorm is van contrademocratie zullen we iedere aflevering (binnen de behandelde periode) moeten onderzoeken op de drie deelelementen die Rosanvallon onderscheidt. Door hier dieper in te gaan op Rosanvallon's theorie wordt duidelijk wat de termen in de onderzoeksvragen betekenen. De deelelementen van contrademocratie worden onderzoeksvragen die als een sjabloon over de uitzending gelegd kunnen worden. Deze worden hieronder puntsgewijs behandeld.

1. Probeert deze aflevering van *De Ombudsman* toezicht³¹ te houden op de democratie door middel van oplettend burgerschap, aanklachten of beoordelingen?

Rosanvallon ziet het buitenparlementaire toezicht op bestuur en politiek als één van de drie modi van contrademocratie. Dit toezicht kan op drie manieren uitgevoerd worden.

Ten eerste bestaat het uit oplettend (alert) burgerschap. Dit gaat over het verspreiden van informatie en de geïnformeerdheid van burgers. Dit is een kern van contrademocratie omdat het de gaten tussen verkiezingen opvult met waakzaamheid en een continue monitor op 's lands bestuur.³²

Het tweede element van toezicht op de democratie is de aanklacht. Door figuren en daden in het publieke domein aan te klagen worden normen gesteld die uiting geven aan de democratische waarden van een samenleving.³³ Dat klinkt Balkenendiaans, maar het betekent simpelweg dat burgers (al dan niet via een medium als *De Ombudsman*) autoriteiten corrigeren door hun normoverschrijdende gedrag tentoon te stellen.

Het evalueren van het werk van ambtsdragers is het derde element van het toezicht op de democratie. Dit element richt zich specifiek op de competentie van het openbaar bestuur door te kijken hoe autoriteiten hun taak uit te voeren. Het institutionele orgaan dat deze functie in Nederland vervult is de Algemene Rekenkamer. Voor deze taak is expertise nodig, het is een bureaucratische en professionele manier van kritiek. Dit element is essentieel voor een analyse van *De Ombudsman*, omdat we kunnen onderzoeken of openbaarheid als instrument het gat in capaciteiten en kennis tussen de verdrukte

³¹ Oorspr. 'oversight', zie Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 29-56.

³² Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 33-40

³³ Ibidem, 41-51.

burger en het gigantische ambtenarenapparaat van de overheid oplost.³⁴ Dit laatste is wel in lijn met de oorspronkelijke taakomschrijving van het programma.³⁵

2. Hebben afleveringen van *De Ombudsman* annulerende effecten op het openbaar bestuur?

Dit onderdeel van contrademocratie behelst het tegenhouden of vernietigen van beslissingen of daden van autoriteiten. De macht ligt bij degene die beslist, de tegenmacht kan slechts interveniëren. Het is daarmee een negatieve kracht. Het is mogelijk dat deze kracht niet blijkt uit afleveringen van het programma, omdat er in twintig minuten televisie weinig tijd is om successen te vieren of mislukking te analyseren. Daarom worden bij dit onderdeel van contrademocratie de reflecties van actoren binnen het krachtenveld van autoriteit versus tegenmacht nader onderzocht. Denk hierbij aan de memoires van Marcel van Dam, waarover meer in het hoofdstuk 'Stand van het onderzoek'.³⁶

3. Vervullen de afleveringen van *De Ombudsman* de rol van volksrechtbank?

Waar toezicht op autoriteiten wangedrag inzichtelijk maakt en annulerende effecten daarvan het gevolg kunnen zijn, is de rechtsprekende functie van contrademocratie het geplande en methodologische verlengde van de eerste twee functies. Rosanvallon wijst op de 'juridisering van de politiek', de tendens van burgers om besluiten te (willen) annuleren via de rechterlijke macht.³⁷ Hij ziet rechters als mogelijke agenten van burgerlijk protest. Middels deze deelvraag wil ik onderzoeken of het programma een vergelijkbare functie vervulde, omdat het de "majesty of the sovereignty" uitdaagde in het theater van het publieke domein. Doordat burgers *active spectators* zijn, kunnen zij een uitspraak van *De Ombudsman* als annulerende autoriteit naleven, net zoals ze dat bij een rechter zouden doen. Daarmee verschilt het van de eerste functie (toezicht), die erop vertrouwd dat het gedrag zal veranderen onder druk van het publieke domein.³⁸ In het extrainstitutionele domein is de vorm van *De Ombudsman* als volksrechtbank relevant, wanneer die een oordeel uitspreekt over een product of dienst waardoor de aanbieder van dit product daar schade van ondervindt. Zo ging frisdrankenmogol Van Tuijn bijna failliet nadat het programma drie afleveringen besteedde aan het veroordelen van koolzuurhoudende frisdrank als onveilig.³⁹

³⁴ Ibidem, 52-56.

³⁵ Huub Wijffjes, *VARA*, 322-330.

³⁶ Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 121-186.

³⁷ Ibidem, 223-226.

³⁸ Ibidem, 191-248.

³⁹ Huub Wijffjes, *VARA*, 325-328. Vgl. Human, *Argos TV Medialogica*, 26-09-2012.

2 De opkomst van ombudsmannen in Europa

Dit hoofdstuk zet *De Ombudsman* af tegen opkomst van ombudsmannen als geïnstitutionaliseerde tegenmachten in verschillende Europese landen. Ten eerste wordt het ontstaan van het concept beschreven, vervolgens de internationale uitvoering ervan en ten derde de politiek-historische achtergrond bij het ontstaan van een Nederlandse institutionele Nationale Ombudsman.

2.1 Zweden: de staatsrechtelijke bakermat

Het ontstaan van de ombudsman als Zweeds instituut heeft wortels in de *Regeringform* (grondwet) van 1634, dat een professioneel ambtenarenapparaat schiep (de zgn. *kollegier*).⁴⁰ De kroon mocht voortaan slechts richtlijnen vaststellen voor de *kollegier*, de besluitvorming lag bij de ambtelijke uitvoerders. Deze ambtenaren konden niet ontslagen worden door de koning. Dit is relevant voor het ontstaan van de latere ombudsmanrol, omdat de onafhankelijkheid van de Zweedse ambtenaren inhield dat de koning en de standenvergadering deze ambtenaren niet bij konden sturen wanneer burgers het niet eens waren met een overheidsdaad. Effectieve democratische controle op de ambtelijke *kollegier* ontbrak. Dit is geen verrassing als je bedenkt dat de standenvergadering óók bestond uit ambtenaren die de adel, burgerij en geestelijkheid vertegenwoordigden. Vroegere auteurs zagen de conflicten die voortvloeiden uit deze vorm van controle op bestuur en rechtspraak door ‘lagere’ ambtenaren als oorzaak van het aanstellen van een ‘Justitiekanselier’ (op basis van het al bestaande ambt van *Riksdrost*) middels de *Regeringform* van 1720.⁴¹ Hoewel de naam en het college van deze kanselier nogal eens wijzigde⁴², bleef zijn bevoegdheid hetzelfde: het vervolgen van ambtenaren die de wet overtraden. In 1713 werd het takenpakket van de *Riksdrost* uitgebreid met het controleren van de naleving door ambtenaren van instructies, regels en wetten, waarna deze kanselier ‘Ombudsman van de Koning’ genoemd werd. Het Zweedse *ombudsman*, wat ‘vertegenwoordiger’ betekent, wordt dus door Kirchheiner en tijdgenoten niet geïnterpreteerd in democratische zin (‘vertegenwoordiging’), maar als toezicht door de koning op de ambtenarij. Een recentere auteur beschouwt de invoering van de Justitiekanselier wel als een democratische ontwikkeling, in de hoedanigheid van “vertrouwensman van het parlement met als opdracht de aan de Koning ondergeschikte ambtsdragers te controleren, teneinde te voorkomen dat de rechten van het parlement benadeeld zouden worden.”⁴³

Bijzonder aan het Zweedse politieke stelsel in de achttiende en negentiende eeuw is het recht op inzage van overheidsdocumenten door burgers, dat sinds 1766 in de wet verankerd werd. Dit is relevant voor deze studie omdat het voorwaarden schept voor het vormen van een tegenmacht door burgers of media. Nadat de absolutistische periode in 1809 eindigde met het afzetten van koning Gustav IV Adolf ontleende de ombudsman zijn legitimiteit niet langer aan het vertegenwoordigen van de koning, maar aan het soevereine Zweedse volk. Doordat ombudsman namens het volk optrad, kreeg hij de rol die tot in het heden bestaat: als onafhankelijke onderzoekende en controlerende macht; op eigen initiatief, namens de volksvertegenwoordiging. “De Memorie van Toelichting op de *Regeringsform* van 1809

⁴⁰ H.H. Kirchheiner, *Ombudsman en democratie* (Alphen aan den Rijn, 1971), 5-16.

⁴¹ Deze interpretatie is van Kirchheiner, die zich baseert op Zweedse literatuur uit de jaren 1897, 1924 en 1915. Zie Kirchheiner, *Ombudsman en democratie*, 12.

⁴² De functie werd vóór 1614 *Riksdrost* genoemd, tussen 1614 en 1661 was de taak uitgevoerd door een college, de *Hovrätt*. Na 1661 werden er meerdere *hovrätter* opgericht, waardoor de *Riksdrost* weer verantwoordelijk werd voor de *hovrätter*. Zie Kirchheiner, *Ombudsman en democratie*, 14-16. Tijdens de absolutistische periode van 1772-1809 was deze kanselier feitelijk een minister van justitie, omdat hij toen ook lid was van de *Riksråd*. Vanaf 1809 voerde de ombudsman de naam *Riksens Ständers Justitiae Ombudsman*. Zie *ibid.* 26-28.

⁴³ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 7.

noemt hem (...) de door de volksvertegenwoordiging gekozen *waker* van de algemene en individuele rechten van het volk.”⁴⁴

Het loont om stil te staan bij de verschillen tussen de Zweedse en Nederlandse staatsinrichting die een kopie van het Zweedse ombudsmaninstituut door Nederland niet erg voor de hand liggend maken. Dit is de achtergrond bij paragraaf 2.3 [Nederlandse staatsrechtelijke context](#), en een mogelijke verklaring voor het vacuüm in het Nederlandse bestel dat het programma *De Ombudsman* probeerde te vullen. Twee verschillen springen in het oog: De positie van Zweedse rijksambtenaren in het bestel en de vroege wet die overheidsinformatie transparant maakte.⁴⁵

Waar Nederlandse rijksambtenaren vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, zijn Zweedse ambtenaren onafhankelijk en zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid. De ombudsman is in het Zweedse bestel dus te verklaren uit het gebrek aan democratische controle op de vierde macht. De ombudsman als justitiekanselier corrigeerde bijna twee honderd jaar lang ambtenaren strafrechtelijk op de criteria nonchalance, nalatigheid, ondoordachtheid en tactloosheid.⁴⁶ Deze belangrijke (administratieve) controletaak bleef bestaan nadat de focus verschoof naar het beschermen van individuele burgers tegen overheidshandelen.⁴⁷

De in 1766 ingevoerde wet op de drukpersvrijheid (de zgn. *Tryckfrihetsförordning*), maakte vrijwel alle Zweedse overheidsinformatie toegankelijk. Dit maakte de informatiepositie van gealfabetiseerde burgers veel beter, omdat kranten hun lezers op de hoogte hielden van het reilen en zeilen binnen de Zweedse overheid.⁴⁸ De inlichtingenplicht zoals we die kennen uit het Nederlandse bestel werd door deze wet opgerekt; burgers kregen de mogelijkheid informatie direct bij overheidsinstanties op te vragen, vergelijkbaar met de geest van de Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uit 1980. Deze verbeterde informatiepositie is een voorwaarde voor Rosanvallon's contrademocratie, omdat het toezicht op overheidshandelen en publieke veroordeling ervan mogelijk maakt. Het ontbreken van dergelijke transparantie in Nederland in de jaren zestig schiep kansen voor een tv-programma dat het handelen van de steeds verder penetrerende staat aan de kaak wilde stellen.

Deze twee elementen uit het Zweedse bestel kunnen de terughoudendheid van het Nederlandse parlement verklaren om een ombudsman naar Zweeds model in te voeren, het zou immers afbreuk doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht. Het is mogelijk dat deze terughoudendheid, gecombineerd met de toenemende bekendheid van het instituut (waarover meer in paragraaf 2.3 [Nederlandse staatsrechtelijke context](#) hieronder) een vacuüm schiep waar Pauka's *De Ombudsman* handig in sprong.

2.2 Denemarken en Groot-Brittannië

Nu we weten hoe het ombudsmanconcept ontstaan is, kunnen we de invoering ervan analyseren in een land waar bewindslieden ten opzichte van het parlement wel politieke verantwoordelijkheid afleggen

⁴⁴ Kirchheiner, *Ombudsman en democratie*, 29.

⁴⁵ Er moet in deze casus gewaakt worden voor het maken van anachronistische vergelijkingen. Het ambtenarenapparaat van Zweden in de achttiende eeuw naast ontwikkelingen in naoorlogs Nederland zetten dient ter illustratie, niet als bewijs dat de geschiedenis van Europese democratieën volgens dezelfde rechte lijn verloopt.

⁴⁶ Sinds 1975 zijn de strafrechtelijke bevoegdheden van de ombudsman overbodig geworden omdat ambtenaren voortaan aansprakelijk gesteld werden via de rechter.

⁴⁷ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 7.

⁴⁸ Kirchheiner, *Ombudsman en democratie*, 24.

over de bestuurlijke uitvoering (zoals in Nederland): Denemarken. Dit is relevant, omdat het inzicht biedt in de veranderende opvattingen over de rechtsbescherming van burgers en de rol die tegenmachters kunnen spelen in het controleren van administratieve beleidsuitvoering. Dit geeft niet alleen antwoord op de eerste deelvraag, maar geeft ook argumenten voor het debat tussen Habermas en Rosanvallon over het karakter van naoorlogse westerse democratieën (deliberatief versus contrademocratisch).

Naast het verschil tussen Zweden en Denemarken op het gebied van politieke verantwoording door uitvoerende ambtenaren, verschilt ook de grondhouding ten aanzien van openbaarheid van overheidsinformatie. Waar Zweedse burgers al zo'n tweehonderd jaar een groot deel van overheidsdocumentatie in kunnen zien, is openbaarheid van bestuur pas in de jaren tachtig bij wet geregeld in Denemarken en Nederland. Daarnaast bestaan er twee verschillen tussen de reikwijdte van de Zweedse en Deense ombudsmaninstituten: De Deense ombudsman heeft geen bevoegdheid om de rechterlijke macht te corrigeren en het onderzoek is niet openbaar. Opmerkelijk is verder dat de Deense ombudsman vergelijkbare toetsingscriteria (correctheid, rechtvaardigheid, redelijkheid en opportuniteit van overheidshandelen) als zijn Zweedse evenknie heeft.⁴⁹ Het Deense systeem verschilt echter ook weer van het Nederlandse, omdat Nederlandse burgers meer mogelijkheden hebben om via de bestuursrechter overheidshandelen te corrigeren. In Denemarken ligt het primaat op het gebied van administratief recht bij de ombudsman. Voordat een klacht bij de Deense ombudsman ontvankelijk verklaard kan worden, moeten burgers echter wel eerst alle andere rechtsmogelijkheden benut hebben.⁵⁰

2.2.1 Een parlementaire filter

Het karakter van het Deense ombudsmaninstituut uit 1955 stond model voor de invoering van de Britse *Parliamentary Commissioner for Administration* (PCA) in 1967. Het meest opvallende is de sterking binding tussen PCA en parlement.⁵¹ In Zweden en Denemarken is het instituut ook gekoppeld aan het parlement, maar kan iedere burger (in Denemarken ook ambtenaren of bestuursorganen) een klacht indienen. In Groot-Brittannië treedt de ombudsmanachtige slechts op na een verzoek van een lid van het Lagerhuis. Burgers moeten hun klacht dus door de parlementaire zeef loodsen voordat hij in behandeling genomen wordt. Dit is een *far cry* van de idee van contrademocratie en deze ombudsmanachtige lijkt meer op de commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer.

Land	Openbaarheid bestuur bij wet	Ombudsman ingevoerd	Ombudsman controleert rechterlijke macht	Openbaarheid onderzoeken ombudsman	Ambtenaren zijn politieke verantwoording schuldig
Zweden	1766	1809			
Denemarken	1985	1955			
Groot-Brittannië	2000	1967		Pas sinds 2014	

Figuur 4: Overzicht int. context

⁴⁹ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 8.

⁵⁰ Michael Götze, 'The Danish ombudsman, A national watchdog with selected preferences', *Utrecht Law Review* 6 (2010), 33-50.

⁵¹ Roy Gregory en Jane Pearson, 'The Parliamentary Ombudsman after Twenty-five Years', *Public Administration* 70 (1992), 469 – 498.

De correlatie tussen openbaarheid van bestuur en de invoering van ombudsmanachtige instituten lijkt pas te ontstaan na de onderzochte periode (1970-1973). Dit is relevant, omdat een tv-programma per definitie (overheids-)handelen openbaart en deze vorm van aanklagen of tentoon spreiden één van de kernelementen van contrademocratie is.

2.2.2 Herijking definitie 'ombudsman'

Op basis van de verschillen in staatsinrichting en de kenmerken van de ombudsmanachtige instituten kan de definitie van 'ombudsman' aangescherpt worden. De literatuur geeft de volgende definities van ombudsmanachtige instituten:

"Een ombudsman is een bij wet of grondwet ingesteld ambt, dat een band met het parlement onderhoudt, in onafhankelijkheid en met onpartijdigheid rechtstreeks bij het ambt ingediende klachten van burgers over overheidsoptreden behandelt, de bevoegdheid heeft naar de gegrondheid van deze klachten onderzoek te doen, daarover in openbare rapportage te oordelen en zo nodig aanbevelingen te doen, en daarnaast over de bevoegdheid beschikt op eigen initiatief onderzoek naar overheidsoptreden te verrichten."

52

Bovenstaande is toegespitst op de Nationale Ombudsman; een internationale definitie zoals die van D.C. Rowat splitst de "ingediende klachten van burgers over overheidsoptreden" verder uit door de definitie van ombudsman puntsgewijs op te stellen:

- "1. een onpartijdige en onafhankelijke dienaar van het parlement, bij óf wet óf grondwet ingesteld met als opdracht het bestuur te controleren,
2. die bepaalde klachten van burgers over bestuurlijke onrechtvaardigheden en over wanbestuur behandelt en
3. die de bevoegdheid heeft bestuurlijke handelingen te onderzoeken, te bekritisieren en daarover te rapporteren, zonder over de bevoegdheid te beschikken deze handelingen ongedaan te maken "

53

Merk op, dat door deze klachten uit te splitsen de mogelijkheid ontstaat om te klagen over wanbestuur zonder dat de klagende partij schade geleden heeft. Dit is een voorbeeld van de aanklagende en veroordelende vormen van contrademocratie omdat burgers via deze weg beleid bij kunnen sturen zonder partij te zijn in een geschil.

Daarnaast lijken de ombudsmanachtige instituten op basis van de staatsrechtelijke context en de hierboven gegeven definities een reactief karakter te hebben. Deze instellingen zijn geen platform voor politieke programma's, maar corrigerende of geschil oplossende intermediairs. Dit neigt naar contrademocratie omdat burgers mikken op de 'annulerende effecten' waar Rosanvallon over spreekt. Op andere plekken schuurt het wel tussen deze institutionele tegenmachten en de contrademocratische theorie. Rosanvallon beschouwt (delen van) overheden niet als vehikel van contrademocratie, omdat deze in theorie onderdeel zijn van het probleem in plaats van de oplossing. In deze zin heeft het concept

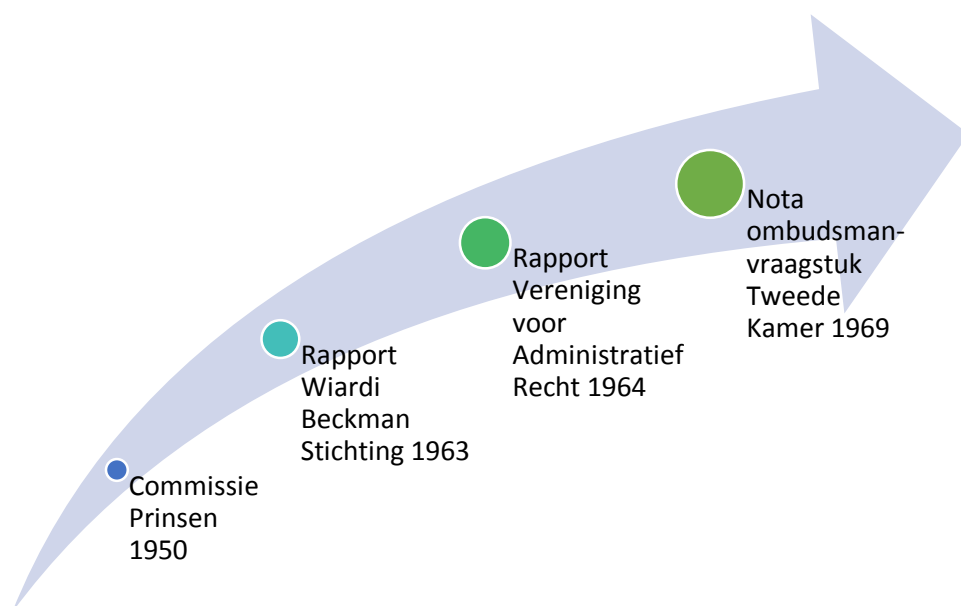
⁵² Eric Helder, *Ombudsman en administratieve rechtsbescherming* (Enschede, 1989), 17.

⁵³ D.C. Rowat, *The Ombudsman plan; essays on the worldwide spread of an idea* (Toronto, 1973), 146-147.

raakvlakken met de deliberatieve democratie van Habermas, waarbij het publieke vertoog de sluitsteen is van politieke legitimiteit (i.t.t. bijvoorbeeld verkiezingen of referenda). De onafhankelijkheid van ombudsmanachtigen en het feit dat klachten van burgers hun *raison d'être* zijn, brengt hen meer in lijn met de theorie, maar door het gebrek aan openbaarheid in de casussen Groot-Brittannië en Denemarken ontbreekt de belangrijke component van de publieke verantwoording.

2.3 Nederlandse staatsrechtelijke context

In de vorige paragraaf zijn de staatsrechtelijke verschillen tussen de internationale context en het Nederlandse staatsbestel behandeld en is de definitie van ombudsman aangescherpt zodat het programma hieraan te toetsen is. Deze paragraaf schetst het maatschappelijke krachtenveld dat een voedingsbodem voor het programma was. Dat kan aan de hand van vier casussen: De commissie Prinsen, het rapport van de Vereniging voor Administratief Recht, het ombudsmanrapport van de Wiardi Beckman Stichting en de Nota ombudsmanvraagstuk in de Tweede Kamer.



Figuur 5: chronologie ombudsmancontext Nederland

2.3.1 De Commissie Prinsen: overheidsbemoeiing noopt tot betere rechtsbescherming

In 1950 constateerde het kabinet Drees-Van Schaik dat “de huidige omvang van de Overheidsbemoeiing”⁵⁴ vereiste dat de rechtszekerheid van burgers beter beschermd moest worden. Daartoe werd de commissie Prinsen ingesteld, die tot taak kreeg te onderzoeken of er “behoefte bestaat aan een orgaan belast met het in ontvangst nemen en onderzoeken van klachten over besluiten, handelingen en weigeringen van administratieve organen, waartegen geen rechtsmiddel openstaat.”⁵⁵ De commissie wees het idee van een onafhankelijk orgaan af, omdat het vond dat het parlement de plek was voor klachten van het volk.⁵⁶ We kunnen dit moment duiden als begin van de naoorlogse opvatting

⁵⁴ Kamerstukken II, 1968-1969, 9925, 2.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 1-2.

dat de steeds verder uitdijende staat een Leviathan kan zijn, waar burgers tegen beschermd moeten worden.

2.3.2 Rapport Wiardi Beckman stichting: politieke focus

Zo'n tien jaar later stelt de Wiardi Beckman Stichting een commissie in die de mogelijkheden van administratieve rechtspraak moest onderzoeken. De gedachte uit de vorige alinea is op dat moment zo sterk, dat het de titel werd van het rapport dat de commissie Langemeyer drie jaar later op basis van dit onderzoek publiceerde.⁵⁷ Deze commissie adviseerde een 'commissaris-generaal voor bezwaren' onder verantwoordelijkheid van de Staten-Generaal in te stellen, gebaseerd op de ombudsman uit de Scandinavische landen.^{58 59} Dit rapport markeerde de eerste keer dat een betere rechtsbescherming voor Nederlandse burgers aan het idee van een ombudsmaninstituut gekoppeld werd.

2.3.3 Vereniging voor Administratief Recht: juridische insteek

Waar het WBS-rapport van de commissie Langemeyer vooral inging op de politieke inbedding van een dergelijk instituut in het Nederlandse bestel, richtte de studie van de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) zich op de mogelijke juridische bevoegdheden van een Nederlandse ombudsman.⁶⁰ Deze commissie, onder voorzitter prof. A.D. Belifante, spreekt telkens van een "algemene vertrouwensman" voor de hele overheid. Het is belangrijk om te vermelden dat de achtergrondstudie die ten behoeve van dit rapport verricht werd de eerste bron in deze casus was die repte over openbaarheid als instrument.⁶¹ Daarnaast is het interessant dat de VAR in dit instituut een middel zag waar niet alleen beklende burgers van profiteerden, maar dat ook de overheid baat kon hebben bij de kwaliteitsverhogende kritiek van een tegenmacht. Net als het WBS-rapport betoogde de VAR dat een dergelijk instituut het beste vorm gegeven kon worden door uitspraken te doen op persoonlijke verantwoordelijkheid.⁶² Dit laatste punt is interessant vanwege de vereenzelviging van de persoon Van Dam en het programma *De Ombudsman*. Om het parlement van dienst te zijn en hun betoog kracht bij te zetten werd dit rapport voorzien van een zelfgeschreven wetsontwerp voor de invoering van deze "algemene vertrouwensman".

2.3.4 Nota ombudsmanvraagstuk: naar Brits of Deens voorbeeld?

De Kamerleden Toxopeus (VVD) en Geertsema (VVD)⁶³ dienden op 4 november 1968 een motie in waarmee zij de regering vroegen zich uit te spreken over de invoering van een ombudsman.⁶⁴ Dat er behoefte was aan een Nederlands ombudsmanachtig instituut, stond vast.⁶⁵ De nota inzake het ombudsmanvraagstuk dat door de ministers Beernink en Polak vervolgens enkele maanden vóór het begin van het programma aan de Kamer werd aangeboden, gaat dan ook aan deze vraag voorbij. Het bevat een uitgebreide opsomming van ombudsmanachtigen in andere landen, van de hierboven

⁵⁷ Commissie Langemeyer, *Betere bescherming tegen de overheid ook Nederland een ombudsman* (Rotterdam 1963).

⁵⁸ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 1-2.

⁵⁹ Wijfjes, VARA, 321.

⁶⁰ Vereniging voor Administratief Recht, *De ombudsman* (Haarlem, 1964).

⁶¹ J.G. Steenbeek, *De parlementaire ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen* (Haarlem, 1964).

⁶² Dit wordt nog eens onderstreept doordat het de basis vormt van de latere Wet Nationale ombudsman, zie Kamerstukken II, 1968-1969, 9925, 7.

⁶³ NB; beide zouden minister van Binnenlandse Zaken worden, waardoor ze verantwoordelijk werden voor het onderwerp van deze scriptie: openbaar bestuur.

⁶⁴ Kamerstukken II, 1968-1969, 9800 VI 10.

⁶⁵ P.J. Stolk, *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991), 3-6.

geanalyseerde Britse, Deense en Zweedse ombudsmanachtigen tot dergelijke instituten op Hawaï, in Nieuw-Zeeland en Canadese provincies.⁶⁶ De kern van de nota was de vorm waarin het ombudsmaninstituut gegoten moest worden; naar Deens of Brits model. De staatsrechtelijke verschillen tussen Nederland en deze twee landen (vooral op het gebied van bijzondere rechtsmogelijkheden, zie 2.2 Denemarken en Groot-Brittannië) werden niet, of in beperkte mate, genoemd.⁶⁷ Relevant voor onderzoek naar *De Ombudsman* zijn twee van de conclusies uit de nota. Ten eerste stelt de nota dat het voorgestelde ombudsmanachtige instituut niet bedoeld is voor het behandelen van bezwaren over onwettig overheidshandelen.⁶⁸ Dit maakt de voorgestelde instelling afwijkend ten opzichte van de hierboven behandelde Deense of Zweedse instituten, waar ombudsmannen primair administratief handelen dat in strijd is met rechtsbeginselen in behandeling namen. Het Nederlandse voorstel vormde eerder een soort hardheidsclausule voor al het (nationale) overheidshandelen, dat poogde de meest schrijnende zaken te corrigeren.⁶⁹ Ten tweede is de reikwijdte van het voorgestelde instituut beperkt tot het handelen van de nationale overheid. De nota legitimeert dit door te wijzen op de inbedding van het voorgestelde instituut in de parlementaire constellatie, waardoor de competentie ervan dezelfde limieten kent als het parlement.⁷⁰ Dit is voor dit onderzoek interessant, omdat voor *De Ombudsman* de klachten van burgers leidend zijn, niet de bij wet afgebakende competenties. Door deze staatsrechtelijke voorschriften werd de reikwijdte van de tegenmacht beperkt, iets dat weinig verenigbaar is met het soms anarchistische karakter van de contrademocratie.

2.3.5 Van ombudsmanachtigen naar *De Ombudsman* via drie kenmerken

De in paragraaf 2.2.2 Herijking definitie 'ombudsman' geschetste kenmerken van ombudsmanachtige instituten (reactief, juridisch, kritisch en onpartijdig) werden in de Nederlandse televisiecasus versterkt met drie begrippen: openbaarheid, vereniging en actie. Deze worden in deze paragraaf uitgelegd. Waar in andere landen het onderzoek van ombudsmanachtige instituten tijdens de onderzochte periode niet openbaar was, toont *De Ombudsman* consistent de oorsprong van ieder item (meestal burgerbrieven). Rosanvallon reikt hiervoor de metafoor van het brandalarm aan⁷¹: pas als burgers alarm slaan komt de brandweer voorrijden. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat er geen bewijs bestaat van openbaarmaking van de rest van het onderzoeksmateriaal door de redactie (en/of Stichting De Ombudsman, die de documentatie beheerde). Deze onvolledige openbaarheid is echter weinig laakbaar omdat het beschermen van bronnen past bij een journalistiek programma. Doordat *De Ombudsman* burgers oproept brieven te sturen over een bepaald onderwerp en verschillende onderwerpen bundelt wanneer zij aan elkaar raken, worden burgers verenigd. Dit legitimeerde niet alleen het programma en de redactionele keuzes die gemaakt werden, maar ondervangt ook het machtsverschil tussen staat en individu en het kennisverschil tussen individuen onderling. Het programma vereist activisme van burgers, terwijl actieve burgers van het programma een platform voor protest maken door brieven te schrijven en geïnterviewd te worden.

⁶⁶ Kamerstukken II, 1968-1969, 9925, 3.

⁶⁷ Jacobus Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk* (Arnhem, 1989), 226.

⁶⁸ Kamerstukken II, 1968-1969, 9925, 9.

⁶⁹ Wellicht ten overvloede: dit betekende dat de competentie van de ombudsmanachtige in dit voorstel zich niet uitstrekt tot de rechterlijke macht.

⁷⁰ Ibidem, 9-10.

⁷¹ Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 43.

3 Een veranderende mediacultuur

Waar hoofdstuk 2 de politieke en internationale staatsrechtelijke voedingsbodem behandelde, gaat dit hoofdstuk over de veranderingen in journalistieke cultuur aan het begin van de jaren zeventig. De veranderingen in het krachtenveld van staat, media en burgers zijn tweeledig: Enerzijds veranderd de journalistieke cultuur door de verschuiving van *partisan* naar *public logic* en anderzijds gaat de politieke sfeer de individuele economische sfeer omvatten door de opkomst van het consumentisme en consumentensoevereiniteit.

3.1 Ontzuiling en massamedia

Toen in het midden van de jaren zestig de verzuiling ten einde kwam, waren omroepen niet langer verzekerd van een trouwe *imagined community*.⁷² De politicoloog Lijphart concludeerde in zijn standaardwerk over de verzuiling uit 1968 al aan dat de op handen zijnde verzuiling samen zou gaan met het uitvinden van een nieuwe vorm van democratie met meer betrokkenheid van burgers en meer openheid van besluitvorming.⁷³ Nederlandse televisie werd een massamedium, waar omroepen voortaan ook het publiek buiten de eigen zuil aan probeerden te spreken. Hoogleraar Nederlandse geschiedenis (UvA) Hans Blom ziet deze verandering als het begin van een nieuw tijdperk, waarin nieuwe verhoudingen tussen staat en individu de burgerlijke cultuur vorm geven.⁷⁴ De columnist Henk Hofland noemde deze verandering de 'dekolonisatie van het dagelijks leven'.⁷⁵

Deze bredere tendensen zijn relevant voor het begrijpen van *De Ombudsman* als contrademocratische intermediair, omdat ze de voorwaarden scheppen voor televisiejournalistiek als platform voor een zelfkritische democratie.⁷⁶ De Amerikaanse socioloog Schudson noemt de omschakeling van journalistiek verlengstuk van de macht naar onafhankelijke verslaggeving van hetgeen journalisten relevant vinden voor geïnformeerde burgers het 'trustee model'.⁷⁷ Communicatiewetenschapper Philip van Praag (UvA) en hoogleraar politieke communicatie Kees Brandts (LEI) concluderen dat de emancipatie en professionalisering van de media in deze periode tegelijkertijd het resultaat en een oorzaak waren van de ontzuiling.⁷⁸ Figuur 6 toont de hier beschreven verschillen tussen de *partisan logic* van de verzuilde omroepen en de *public logic* van de ontzuilde massamedia.

De "professionele blindheid" waar Brandts en van Praag over spreken is significant, omdat dit een verklaring kan zijn voor de activistische toon van *De Ombudsman*. Deze blindheid van omroepen voor de tekortkomingen van de aan die omroep verbonden partij (zie de eerder besproken verwevenheid tussen PvdA en VARA) laat zien dat er een parallel te trekken valt tussen de toon van het programma en de plek van de PvdA in de regering (of het gebrek daaraan).⁷⁹ Toen Van Dam het programma presenteerde (de onderzochte periode) zat de PvdA in de oppositie en kon hij als een contrademocratische tegenmacht

⁷² Rudy Andeweg en Galen Irwin, *Dutch government and politics* (Londen, 1993), 29.

⁷³ Arend Lijphart, *Verzuiling pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1968), 9.

⁷⁴ Hans Blom, '“De Jaren Vijftig” en “De Jaren Zestig”?', in *BMGN* 112 (1997), 517-528.

⁷⁵ Henk Hofland, *Tegels lichten (of Ware verhalen over de autoriteiten in het land van de voldongen feiten)* (Amsterdam, 1972), 206.

⁷⁶ Dahlgren, *Television and the Public Sphere*, 46-53.

⁷⁷ Micheal Schudson, 'What Public Journalism Knows About Journalism but Doesn't Know About "Public." ', in: T. Glasser (red.), *The Idea of Public Journalism* (1999, New York), 118-134.

⁷⁸ Kees Brandts en Philip van Praag, 'Signs of Media Logic: Half a Century of Political Communication in the Netherlands', *Javnost - The Public* 13 (2006) 25-40, alhier 29.

⁷⁹ Ibidem, 28-29.

vol op het orgel. De gematigde en vaak bekritiseerde toon van zijn opvolger is te linken aan het feit dat de PvdA en Van Dam (!) in de regering zaten.

80	Partisan logic	Public logic
Media identificeren zich met	partij	algemeen belang
Publiek wordt aangesproken als	onderdaan	burger
Politieke rol van journalistiek	afhankelijke spreekbuis	sceptisch, onafhankelijk
Soort verslaggeving	gekleurd	descriptief
Journalistiek verhoudt zich tot macht	schoothond	waakhond
Agenda wordt gemaakt door de	partij	partij
Democratiemodel	partijdemocratie	partijdemocratie
Historische periode	verzuiling < 1970	post-verzuiling 1970-1990

Figuur 6: partisan versus public logic

3.2 Commercialisering, consumentisme en consumentensoevereiniteit

De hierboven besproken veranderingen in het medialandschap van de late jaren zestig gingen hand in hand met commercialisering van de publieke omroep. Door de omroepwet van 1967 werden televisiereclames van de STER onderdeel van de ontzuilde mediacultuur.

Consumentensoevereiniteit is een normatief principe dat de productie van goederen en diensten stuurt, door economische systemen te evalueren.⁸¹ Dat klinkt abstract, maar het betekent simpelweg dat consumenten de markt sturen door producten te kopen. Het is mogelijk om deze economische evaluatieprocessen te vergelijken met de deliberatieve democratie, omdat consumenten producten bediscussiëren zoals burgers besluiten bekritisieren. Ze ‘stemmen met hun portemonnee’.

Zoals in iedere informatie gestuurde markt, of het nu gaat om het verkopen van politieke boodschappen of wasmiddel, is verspreiding van informatie noodzakelijk. Hier speelt de opkomst van consumentenprogramma's en -organisaties een rol, omdat deze de uitwisseling van informatie tussen individuen bevorderde. Dit is te interpreteren als een economische variant op de toezichtmodus van de contrademocratie. Wanneer we de opkomst van consumentisme bekijken vanuit de theorie van Rosanvallon kunnen we zelfs een extraparlamentaire tegenmacht zien in de Consumentenbond, wanneer zij in 1962 door sigarettenmerken te vergelijken op de teer- en nicotinegehaltenes marktleider Lexington tegen zich in het harnas joeg. De daaropvolgende rechtszaak⁸² en media-aandacht maakten van de Consumentenbond een kampioen van de consumentenbescherming.⁸³ De rol die de consumentenorganisaties en programma's vanaf midden jaren zestig speelden in het krachtenveld van markt en consument, is te interpreteren als een economische variant op de rol die ombudsmanachtigen speelden in de constellatie burger-overheid. Door misstanden in de openbaarheid te trekken, te confronteren of te veroordelen, werden de asymmetrische machtsverhoudingen in deze twee krachtenvelden opgeheven.

⁸⁰ Ibidem, 31.

⁸¹ G. Penz, *Consumer sovereignty and human interests* (Cambridge, 1986), 1.

⁸² NB: Die de Consumentenbond overigens verloor.

⁸³ Joop Koopman, *Consumentenmacht en markt, ontwikkeling in perspectief* (Den Haag, 1993).

4 Analyse van *De Ombudsman* in het licht van contrademocratie

Dit hoofdstuk bestaat uit een analyse van afleveringen van *De Ombudsman* door het prisma van Rosanvallon's contrademocratie, door ze te toetsen aan de drie onderzoeksvragen zoals die in de inleiding zijn geformuleerd. De cultuurwetenschappelijke literatuur over mise-en-scène, narratieve structuren en cinematografie dient als gereedschap om kritisch te kijken naar de (re)presentatie van *De Ombudsman* als tegenmacht. De technieken die onder deze drie begrippen vallen zijn legio, daarom worden ze (waar nodig) summier toegelicht wanneer ze aan bod komen tijdens de analyse hieronder.

4.1 Toezicht op de democratie

Rosanvallon stelt dat contrademocratisch toezicht bestuur controleert door middel van oplettend burgerschap, openbaarmaking van overheidshandelen en het evalueren ervan.

We zien de opkomst van de consumentensoevereiniteit terug in een item over een opvang voor 'ongehuwde moeders'.⁸⁴ De kern van de burgerklacht gaat over de hoogte van het zak- en kledinggeld dat de vrouwen kregen: "wij willen meer geld", want "... wij willen ook wel eens in iets nieuws, iets leuks, een leuk dingetje... kopen".⁸⁵ Hier werd geen negatief overheidshandelen aan de kaak gesteld, omdat de bedragen waar het om gaat het product zijn van de salarissen van de dames zelf (minus de onkosten van de opvang), in plaats van een uitkering. Dit kan geïnterpreteerd worden als een brandalarm van een samenleving die niet ingericht was voor de ondersteuning van jonge, alleenstaande moeders. Het programma presenteerde dit als een lacune in de verzorgingsstaat, die zorg zou moeten dragen voor de zwakkeren. Door de baby's (representatieve kwaliteit: zwak en afhankelijk) van de jonge vrouwen veel in beeld te brengen schiep het programma associaties tussen verzorgingsstaat en het onderwerp. Daarmee kan dit item gezien worden als contrademocratische ontwikkeling die de sociaaleconomische positie van een bevolkingsgroep in de samenleving trachtte te verbeteren door het persoonlijke politiek te maken en daarmee de kennis over dit geval onder burgers en overheden verbeterde.

De contrademocratische kracht van het programma zit hem in de politisering van zaken die op het eerste gezicht een individuele kwestie tussen consument en markt zijn. Omdat de naoorlogse staat zo alomtegenwoordig werd, kon deze door burgers ook aangesproken worden op wensen van burgers over producten en diensten van derden. Robert Goodin noemt deze systematische respons op algemene wensen 'the authority of preferences'.⁸⁶ Dit zien we terug in een item over verzekeringen die niet thuis geven bij letsel- of emotionele schade. Van Dam maakt hier middels het volgende statement een politiek probleem van:

"Het is volkomen juist dat gemotoriseerde verkeersdeelnemers door de overheid verplicht worden een verzekering te sluiten. Maar als de overheid die eis stelt, dan behoort ze naar mijn mening ook toezicht te houden op de praktijk van het verzekeringswezen."

87

⁸⁴ Anno nu zouden we moeders tussen de zestien en twintig jaar oud 'tienermoeders' noemen.

⁸⁵ VARA, *De Ombudsman*, 19-04-1970.

⁸⁶ Robert Goodin, *Reflective Democracy* (New York, 2003), 48-74.

⁸⁷ VARA, *De Ombudsman*, 28-03-1972.

Vervolgens herhaalde Van Dam het antwoord van de minister van Justitie op een Kamervraag over deze kwestie, daarmee de indruk wekkend van een causaal verband tussen het programma en oplettendheid van het kabinet. Omdat hij het niet eens was met het kabinetsstandpunt, vervolgde Van Dam zijn betoog:

“Uiteraard zijn wij het hier niet mee eens en ik vind dat we het hier niet bij moeten laten. Ik zal opnieuw contact opnemen met enkele Kamerleden en op deze hele kwestie komen we nog wel eens terug.”

88

4.1.1 De Ombudsman als autoriteit

Zo wekte Van Dam de indruk niet alleen een tegenmacht te zijn, maar ook onderdeel te zijn van het parlementaire proces van controle van de regering. Dit is wat veel eer voor de persoon Van Dam, maar wel bevorderend voor de contrademocratische toezichtmodus, omdat het autoriteit verleende aan het platform dat *De Ombudsman* was. Voor de submodus van de technische evaluatie is het gezag van de oordelende partij essentieel. Dat gezag nam toe door de consistentie van het programma. Wanneer het programma een onderwerp aansneed, bleef het (in de regel) de kijkers op de hoogte houden van de voortgang van de kwestie. Bij het uitblijven van resultaten kwam het voor dat een zaak opnieuw voor het voetlicht werd gebracht, telkens met schrijnende individuele voorbeelden.⁸⁹ Enkele casussen werden in latere afleveringen juist gelardeerd met positieve voorbeelden van maatschappelijke oplossingen voor kwesties, waarschijnlijk om maatschappelijk middenveld en politici te inspireren deze oplossingen over te nemen.⁹⁰ Deze methode verschilt wezenlijk van de in 4.1.1 Een proactieve Ombudsman besproken proactieve items, omdat in die casussen het contrademocratische element van het corrigeren van misstanden ontbreekt. De langlopende campagnes waarin af en toe een positief verhaal opduikt moet dan ook geïnterpreteerd worden binnen de context van het grote verhaal dat poogt overheidsbeleid te bekritisieren.

In de uitzendingen werd ook geprobeerd de effectiviteit van het optreden van *De Ombudsman* te etaleren, waarschijnlijk om de legitimiteit en de autoriteit van het programma te schragen. Zo hadden de uitzendingen over de WAO-actie geen onmiddellijk resultaat, maar vroeg Marcel van Dam na het bijdraaien van de minister in deze kwestie aan vakbondsleider H. Barends van de Nederlandse Vereniging van Vakcentrales om bij een voorzittersvergadering van laatstgenoemde voor de camera de invloed van het programma op de kwestie te benoemen. Barends zei dat het optreden van Van Dam (die aanwezig was op de vergadering) de kwestie versnelde en dat het denken over de kwestie bij de

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Hierbij past een vermelding van de kwestie rond de bejaardentehuizen die zes afleveringen besloeg: VARA, *De Ombudsman*, 24-08-1970, VARA, *De Ombudsman*, 21-09-1970, VARA, *De Ombudsman*, 02-10-1970, VARA, *De Ombudsman*, 19-01-1971, VARA, *De Ombudsman*, 11-06-1971 en VARA, *De Ombudsman*, 25-04-1972,.

⁹⁰ Een voorbeeld hiervan zijn de afleveringen over de positie van het kind, waarbij de reikwijdte van het programma steeds groter werd. Het begon met de moeilijkheden rond adoptie en pleeggezinnen (VARA, *De Ombudsman*, 25-01-1970), ging via items over crèches (VARA, *De Ombudsman*, 09-02-1970) naar een uitzending over voogdij (VARA, *De Ombudsman*, 22-03-1970), om vervolgens weer terug te komen op kindercrèches vanwege de positieve implementatie door een ondernemer van de aanbevelingen die het programma in de uitzending van 09-02 had gedaan (VARA, *De Ombudsman*, 01-06-1970).

vakcentrales erdoor beïnvloed was.⁹¹ Dat is gezien de eerder geconstateerde verwevenheid tussen vakbonden en VARA niet onwaarschijnlijk.

Door het persoonlijke karakter van het tv-programma droegen de successen ervan bij aan het gezag van Van Dam. De vasthoudendheid van het programma in langlopende kwesties kweekte vertrouwen bij kijkers. Zoals een van de briefschrijvers het verwoordde: “Ik heb er geen vertrouwen meer in dat Sociale Zaken iets voor me gaat betekenen (...) Hopelijk kunt u iets voor mij doen.”⁹²

4.1.2 Een proactieve *Ombudsman*

In 2.2.2 Herijking definitie ‘ombudsman’ is geconstateerd dat ombudsmanachtige instituten een reactief karakter hebben. Dit klopt met de contrademocratische methode om *ex post facto* het openbaar bestuur bij te sturen via openbaarmaking, aanklacht of veroordeling. Toch sneed het programma soms proactief een onderwerp aan. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in de items over de opvang van kinderen met een meervoudige handicap.⁹³ Het is een succesverhaal waarin Van Dam een bezoek brengt aan een school die specifiek is ingericht voor motorisch gestoorde kinderen. Hier is contrademocratie als raamwerk niet zo bruikbaar, omdat burgers zich in deze casus juist verenigen om lacunes in overheidsbeleid op te vullen, in plaats van de overheid te stimuleren om het op te lossen. Dit lijkt een participatiesamenleving *avant le lettre*, wat ook kan liggen aan de presentatie door het programma van dergelijke initiatieven als bijzonder en onbaatzuchtig. Het is mogelijk om dergelijke proactieve items⁹⁴ te vergelijken met de eerder besproken casus van de armlastige jonge moeders. Beide gaan over een maatschappelijke misstand die ontstaat omdat de samenleving niet is ingericht op een nichegroep. Het verschil is dat in het item met de jonge moeders falend overheidshandelen wordt aangekaart, terwijl de proactieve items het overheidshandelen vóór zijn. De crèche werd bijvoorbeeld bijna niet gebruikt, terwijl deze wel van belang kan zijn wanneer vrouwen gaan werken.

4.1.3 Een democratie-bevorderende *Ombudsman*

Het programma was niet uitsluitend een vehikel dat contrademocratische uitingen van burgers kanaliseerde, maar stelde burgers ook in staat om deel te nemen aan het politieke proces. Vanwege het grote bereik van het programma⁹⁵ had *De Ombudsman* ook een informatieve functie. In deze rol kan het programma begrepen worden als een soort forum, waar burgers tekortkomingen van de staat politiseerden en elkaar erover informeerden. Dit is een praktische invulling van de deliberatieve democratie, met het programma als intermediair. Het grote manco aan Habermas’ idee is immers dat een perfecte uitwisseling van informatie onmogelijk is vanwege competentieverschillen (niet iedereen heeft tijd om zich in alles te verdiepen)⁹⁶ en het gebrek aan agendasetting (als er niemand focus aanbrengt wordt er veel gepraat maar weinig gezegd). *De Ombudsman* stelt burgers in staat kennis te nemen van een select aantal politiek-maatschappelijke kwesties door deze twee kwetsbaarheden zelf in te vullen. Dit is een interessant punt, omdat het op dit specifieke punt af lijkt te wijken van de *public logic* die kenmerkend was voor journalistiek in de onderzochte periode. Het deliberatieve karakter werd

⁹¹ VARA, *De Ombudsman*, 01-06-1970.

⁹² VARA, *De Ombudsman*, 17-04-1973.

⁹³ VARA, *De Ombudsman*, 27-01-1973.

⁹⁴ Zie hierover bijvoorbeeld ook de items over kindercrèches, zie VARA, *De Ombudsman*, 09-02-1970.

⁹⁵ Alferink meldt over het bereik van het programma dat het “vrijwel iedere avond enkele miljoenen kijkers trok”. Alferink, ‘Tien jaar VARA-ombudsman’, 486.

⁹⁶ Dit wordt de ‘knowledge gap theory’ genoemd. Phillip Tichenor, George Donohue en Clarice Olien, ‘Mass media flow and differential growth in knowledge’, *Public Opinion Quarterly* 34 (1970), 159–170.

versterkt doordat het programma niet alleen zond, maar ook ontving. De redactionele filter schuurt echter met Habermas' theorie; hoewel hij kranten e.d. ziet als fora van deliberatie, beschouwt hij massamedia zoals televisie vanwege het vervormende effect van commercialisering en het eenzijdige verkeer als een platform voor representatieve democratie. In deze specifieke casus, vanwege het ontbreken van commercie bij de publieke zenders en de interactiviteit van brieven aan het programma, kunnen we echter stellen dat *De Ombudsman* een praktische agent van de deliberatieve democratie was. Dit droeg bij aan de contrademocratische modus van toezicht op de democratie, omdat het door kennis openbaar te maken bijdroeg aan de alertheid van burgers. Doordat burgers vanwege het grote bereik van het programma alert waren op misstanden en wanbeleid, is het niet ondenkbaar dat het zelfcorrigerende vermogen van organisaties verbeterd werd.

4.2 Effectiviteit van *De Ombudsman*: annulerende resultaten?

Deze modus van contrademocratie gaat een stap verder dan het controleren van het openbaar bestuur door alert burgerschap en het publiek maken of beoordelen van norm overschrijdend handelen. In deze paragraaf gaat het om de effectiviteit van deze middelen: lukt het *De Ombudsman* om politieke invloed uit te oefenen? Rosanvallon gebruikt de volgende uitspraak van Montesquieu om onderscheid te maken tussen macht en invloed: “The *faculty to decide* is what I call the right to issue orders in one’s own name or to correct orders issued in someone else’s name. The *faculty to prevent* is what I call the right to nullify a resolution taken by someone else.”⁹⁷ De door Rosanvallon geciteerde omschrijving van invloed beschrijft dus het annuleren (‘nullify’) van besluiten. Wanneer we het programma door de lens van het ‘vermogen tot preventie’ proberen te begrijpen, zien we drie categorieën: Pogingen algemeen beleid⁹⁸ te veranderen, het verbeteren van schrijnende individuele gevallen, en het verwerpen van het ene beleid met het andere. Rosanvallon noemt nog een vierde vorm waarin beleid actief genegeerd of overtreden word. Deze vorm, waaronder bijvoorbeeld burgelijke ongehoorzaamheid valt, zal tot slot van deze paragraaf behandeld worden.

4.2.1 Resultaat op individuele schaal

De Ombudsman probeerde door schrijnende individuele gevallen openbaar te maken algemeen beleid aan te klagen en resultaten te boeken bij de particuliere casussen uit de uitzending. Dit blijkt uit de tweede aflevering (na de naamsverandering) wanneer de hemeltergende woonsituatie van één gezin als de personificatie van falend huisvestingsbeleid gepresenteerd werd.⁹⁹ Marcel van Dam zei over dit item:

⁹⁷ Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 124.

⁹⁸ Dit lijkt misschien een pleonasme, maar met ‘algemeen beleid’ wordt in dit hoofdstuk een schaal omschreven die boven het particuliere uitstijgt, zodat het contrasteert met de categorie van “het verbeteren van schrijnende individuele gevallen.” Beleid kan immers ook (bijvoorbeeld wanneer het geschreven is door een gemeente) van toepassing zijn op een beperkt gebied, doelgroep of handeling.

⁹⁹ VARA, *De Ombudsman*, 19-04-1970.

“... dat de woningnood (...) zo’n groot probleem [is], dat een paar uitzendingen van ons daar weinig aan veranderen zullen. Maar ook binnen de grenzen van zulk een groot en algemeen probleem, zijn er gevallen waarvan je zegt, dit kan niet, dit is te gek. (...) Dat is, ook in een land waar je aan de woningnood gewend bent geraakt, onverteerbaar. Ik heb aan de Utrechtse wethouder van volkshuisvesting een brief geschreven, waarin ik de acute nood van deze mensen onder zijn aandacht breng. Ik hoop dat dat op korte termijn tot iets goeds zal leiden.”

100

Dit is relevant, omdat het programma erkende dat het te ambitieus was om annulerende effecten op het falende algemene beleid na te streven. Het kon slechts de onrechtvaardigheid ervan laten zien door de uitwassen ervan in beeld te brengen. Dit is in lijn met de theorie van Habermas, dat de publieke politieke ruimte ziet als een ‘waarschuwend systeem’ voor sociale onrust. Wanneer dit systeem (in de vorm van *De Ombudsman* als tussenpersoon) maatschappelijke onvrede signaleert en dramatiseert,¹⁰¹ wordt “de zaak opgepakt door de parlementaire complexen.”¹⁰² Dit is precies wat deze aflevering deed: een individueel geval dramatiseren om algemene onvrede over een beleidsdossier van een gezicht te voorzien, om vervolgens de politiek verantwoordelijke wethouder aan te spreken op het (gepercipieerde) falende overheidshandelen. Dit is Rosanvallon’s *contrademocratie in optima forma*, omdat onvrede van burgers gemobiliseerd wordt om negatief overheidshandelen aan te klagen, waardoor mondige burgers onderdeel van een continu democratische proces worden. Bovendien is voor deze categorie van het ‘vermogen tot preventie’ van belang, dat het fragment specifiek een oplossing nastreefde voor de “acute nood” van het gezin uit de aflevering. De particuliere schaal hangt samen met het bestuur dat op het probleem aangesproken werd; niet het kabinet (dat verantwoordelijk was voor de genoemde woningnood), maar de Utrechtse wethouder.

4.2.2 Invloed op beleid

Het is methodologisch niet gemakkelijk om het effect van de publieke opinie (al dan niet via agenten als *De Ombudsman*) op beleid te meten, maar toch heeft Eugène Alferink de impact van tien jaar *Ombudsman* geanalyseerd.¹⁰³ De onderzochte periode van dit werkstuk valt binnen de onderzochte periode van het artikel, waardoor zijn resultaten indicatief kunnen zijn voor deze categorie van het ‘vermogen tot preventie’ van *De Ombudsman*.

Zijn gepubliceerde doctoraalscriptie onderzocht twee onderwerpen: Enerzijds de invloed die *De Ombudsman*, samen met anderen,¹⁰⁴ had op overheidsbeleid; en anderzijds de diachrone variatie van deze invloed.

De gebruikte methode lijkt dertig jaar later *common knowledge*. Alferink onderscheidde drie fases in het invloedsproces: a) Welke problemen (belangen) er zijn, b) in hoeverre deze tot *invloedspogingen* leidden (“vragen aan de overheid om deze problemen op te lossen”), en c) in hoeverre de overheid deze

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Murdock, ‘Public Broadcasting and Democratic Culture’, 178.

¹⁰² Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, 1996), 359.

¹⁰³ Alferink, ‘Tien jaar VARA-ombudsman’, 483-500.

¹⁰⁴ Deze formulering komt terug in Alferink’s hoofdvraag en werd verdedigd door te stellen dat de tv-Ombudsman in de onderzochte casussen vrijwel altijd via Kamerleden of belangenorganisaties handelde.

pogingen inwilligde.¹⁰⁵ Alferink bekeek de laatste fase van dit proces aan de hand van die beleidssectoren waar *De Ombudsman* items aan weidde: “bejaarden, lichamelijk gehandicapten en huurders.”¹⁰⁶ Het methodologische risico van de *selection bias* werd in het artikel niet onderkend, waardoor het niet duidelijk is of de resultaten van het onderzoek representatief zijn voor de invloed van het programma. Alferink bekeek de invloedsprocessen door de behandeling ervan in de Tweede Kamer te volgen, op basis van archiefonderzoek de contacten van *De Ombudsman* met beleidsmakers in kaart te brengen en interviews af te nemen met mensen die bij het proces betrokken waren. Michiel Praal, die tijdens de door Alferink onderzochte periode redacteur van het programma was, zag een manco aan deze opzet. Hij stelde dat het programma eerst voor het laaghangend fruit¹⁰⁷ ging, en dat daardoor een variatie in invloed volgens de methode van Alferink niet te meten is.

In de resultaten van dit onderzoek werden veertig invloedsprocessen uitgesplitst naar presentator (achtereenvolgens Van Dam, Ouwerkerk, Van Minnen en Bom), lokaal versus nationaal, en slaagkans. Hij concludeerde dat het programma als geheel in 61% van de nationale gevallen en 75% van de lokale gevallen succesvol was in het beïnvloeden van beleidsmakers. Het artikel repte van een correlatie tussen de frequentie waarmee een programma op tv is geweest en de slaagkans. Er zijn vraagtekens te zetten bij deze conclusie, het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat tijdens de langlopende kwesties¹⁰⁸ het politieke klimaat rondom een onderwerp veranderende, zonder dat dit kwam door invloed van *De Ombudsman*. Vanwege een geconstateerde dalende trend in de slaagkans concludeerde hij tevens dat de invloed van het programma afnam tijdens de onderzochte periode.¹⁰⁹ Praal stelde dat de invloed van de verschillende regeringen en de fluctuaties in economische conjunctuur door Alferink onderschat werden.¹¹⁰

Relevant voor de analyse van het programma in het licht van de ‘vermogen tot preventie’-modus van de contrademocratie zijn echter niet de causale verbanden tussen agenten en verandering, maar het feit dat de besluiten die burgers bestrijden, vernietigd zijn.¹¹¹ Deze vorm van negatieve politiek vult de representatieve democratie aan met een continu proces van extraparlamentaire contrademocratie, waardoor een nieuwe invulling wordt gegeven aan democratie als staatsvorm. Door niet sec naar de invloed van het televisieprogramma te kijken, maar het te zien in een bredere extraparlamentaire constellatie¹¹², kan geconcludeerd worden dat er inderdaad waarneembare annulerende effecten het gevolg waren van acties waarbij het programma betrokken was. In deze rol is Van Dam een rebel volgens de definitie van Albert Camus (“a man who says no”- een ‘nee’ van interventie¹¹³) en daarmee katalysator van de interventie die de modus operandi is van de contrademocratie. Dit tegendraadse blijkt ook uit de reactie van het krachtenveld op inmenging door Van Dam: “Wat hebt u er eigenlijk mee

¹⁰⁵ Alferink, ‘Tien jaar VARA-ombudsman’, 484-485.

¹⁰⁶ Ibidem, 487.

¹⁰⁷ D.w.z.: “eenvoudig op te lossen zaken voor grote groepen mensen” kregen prioriteit van de redactie. Zie Michiel Praal, ‘Tien jaar VARA-Ombudsman (2)’, *Sociologische gids* 48 (1981) 545-549, alhier 545.

¹⁰⁸ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de items over huurders die meer dan zes afleveringen besloegen tussen 29 februari 1972 en 27 december 1979.

¹⁰⁹ Alferink, ‘Tien jaar VARA-ombudsman’, 489.

¹¹⁰ Praal, ‘Tien jaar VARA-Ombudsman (2)’, 545-546.

¹¹¹ Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 163-165.

¹¹² Rosanvallon noemt dit ‘critical sovereignty’, de negatieve macht van zelf-kritische democratieën om besluiten waar draagvlak van ontbreekt, te corrigeren. Zie Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 135-158.

¹¹³ Albert Camus, ‘L’Homme révolté’, in *Essais* (Parijs, 1951).

te maken? Wij zijn ervoor om die problemen op te lossen, niet u.”¹¹⁴

Uit enkele afleveringen over de zogenaamde WAO-actie blijkt dat de annulerende effecten een doelstelling van het programma waren.¹¹⁵ In deze items werd de parlementaire besluitvorming beïnvloed door openbaarheid als wapen tegen politieke inconsistentie te gebruiken (waarover meer in 4.3 *De Ombudsman als volksrechtbank*). Let hierbij op de terminologie die Van Dam gebruikt: “actie”, “tot doel de wet te veranderen”,¹¹⁶ en het “herstellen” van een “oneerlijke en verouderde regel”.¹¹⁷ Uit deze linguïstische component van de ingezette narratieve structuren, blijkt een zelfbewustzijn van de toezichhoudende autoriteit die het programma was.

4.2.3 Annulerende effecten op besluiten door beleidsharmonisatie

Om de stap van de toezichhoudende contrademocratie uit de vorige paragraaf naar een effectieve en annulerende contrademocratisch instrument te maken moeten er ook resultaten worden geboekt. De mate van succes verschilt van item tot item, maar soms is openbaarmaking genoeg om beleid bij te sturen. Dit is bijvoorbeeld het geval in een item over de financiering van gedwongen opname door gemeenten.¹¹⁸ Er bestond een tekort aan erkende instellingen, bij opname in niet-erkende instellingen werden de kosten niet uit de AWBZ vergoed. Het programma verhielp het tekort aan erkende instellingen niet, maar wist door gemeenten aan te schrijven wel te bewerkstelligen dat gemeenten de opname in niet-erkende instellingen gingen financieren uit de algemene bijstand. Dit kan gezien worden als het evaluerende onderdeel van toezichhoudende contrademocratie, omdat hier een oordeel uitgesproken werd over de verschillen manieren waarop gemeenten invulling gaven aan de uitvoering van hun administratieve taak. Het inventariseren van verschillen verkleinde het kennisverschil tussen overheden en individuen. Door openbaarmaking van deze verschillen brengt de tv-ombudsman bestuurlijke keuzes in arena van de publieke opinie.

4.2.4 Actief verzet of burgerlijke ongehoorzaamheid

Rosanvallon en Habermas beschouwen burgers als de actoren die contra- en deliberatieve democratie mogelijk maken. Daarbij maken ze gebruik van agenten zoals media of verenigingen. *De Ombudsman* lijkt deze constellatie om te draaien: het gebruikte brieven van burgers om een actor te kunnen zijn in de controle van het openbaar bestuur. Dit blijkt uit het feit dat het programma enkele methoden die elders in de samenleving annulerende effecten opleverden, niet inzette. Zo waren burgerlijke ongehoorzaamheid en actief verzet in de onderzochte periode niet ongebruikelijk¹¹⁹, terwijl *De Ombudsman* zijn kijkers niet eenmaal opriep om deze middelen te gebruiken. Dit is te verklaren uit het frame van het programma: het in beeld brengen van “mensen die er beroerd aan toe waren”¹²⁰ in plaats van personen in actief verzet (bijvoorbeeld dienstweigeraars of krakers). Het ontbreken van deze laatste categorie (die geen slachtofferrol bekleden, maar autonoom handelen) is te verklaren aan de hand van de narratieve structuur van het programma, waarin Van Dam de strijdende partij was die het opnam

¹¹⁴ Van Dam, *De Ombudsman*, 10.

¹¹⁵ Zie hiervoor de volgende afleveringen: VARA, *De Ombudsman*, 15-12-1970 en VARA, *De Ombudsman*, 01-06-1970.

¹¹⁶ VARA, *De Ombudsman*, 15-12-1970

¹¹⁷ VARA, *De Ombudsman*, 01-06-1970.

¹¹⁸ VARA, *De Ombudsman*, 17-04-1973. Dit is overigens de laatste aflevering met Van Dam in de hoofdrol, op de seizoensafsluitende special na die uitgezonden werd in dezelfde week als de start van het kabinet Den Uyl.

¹¹⁹ Vgl. voor voorbeelden van deze methode tijdens de onderzochte periode de knipselverzameling van Magda van der Grijn en H.J. Zeldenrust, *Burgerlijke ongehoorzaamheid* (Amersfoort, 1981).

¹²⁰ Van Dam, *De Ombudsman*, 12.

voor “de zwakkeren in de samenleving”.¹²¹ Dit is ook terug te zien in de bumper¹²² die in de eerste 21 maanden van het programma gebruikt werd: een gestileerd mannetje (waarschijnlijk de ombudsman) die de kroontjespen uit de beginleader gebruikte als lans. Deze vorm van presentatie heet een troop, een visuele stijlfiguur die elementen uit (bij het publiek) bekende verhalen leent om de connotaties of moraal uit het verhaal waaraan gerefereerd wordt te koppelen aan het nieuwe creatieve werk.¹²³ Dit is een retorisch instrument, omdat het programma de ombudsman daardoor vereenzelvigt met een ridderscultuur waarvan hulp aan zwakkeren en dapperheid de meest in het oog springende waarden zijn.



Figuur 7: still uit de leader

Het programma koos (wanneer er een verdere follow-up van een item aangekondigd werd) er uitsluitend voor de institutionele weg te bewandelen door middel van het aanspreken van politici, maatschappelijk middenveld en bestuurders zodat zij vervolgens iets aan de geschetste problemen konden doen.¹²⁴ Dit is bijzonder, omdat het programma als intermediair in zekere zin buiten het contrademocratische paradigma valt. Burgers bereiken de annulerende effecten van het ‘vermogen tot preventie’ wel, maar niet volgens de activistische methoden die Rosanvallon als kenmerkend voor deze modus van contrademocratie beschouwd.

4.3 De Ombudsman als volksrechtbank

Opvallend is het juridische taalgebruik waarmee Van Dam zijn handelen als ombudsman omkleedde: in vrijwel iedere aflevering verwijst hij naar eerdere items die een ‘aanklacht’ of een ‘beschuldiging’ waren. Een sprekend voorbeeld is een item¹²⁵ waarin Van Dam de Kamerleden Kikkert (CHU) en Hermesen (KVP) “beschuldigt van onjuiste voorlichting” omdat er een discrepantie zou bestaan tussen hetgeen ze in brieven aan burgers beweerden en hun handelen in de Kamer. Het taalgebruik is dat van een openbaar aanklager. Bovendien kreeg de ‘verdachte’, Kamerlid Kikkert, de kans zich te verweren in de studio, maar pas nadat de ‘aanklager’ het bewijs tegen hem presenteerde. Door te verschijnen in de uitzending erkende Kikkert het gezag van Van Dam en plaatste hij zich in een door het programma beheerste setting, net als een verdachte die zich voegt naar de mores van een rechtbank. Het programma stelde een norm (consistentie van politiek handelen en eerlijke communicatie met de kiezer daarover) en beoordeelde of het gedrag van de verdachte normafwijkend was.

De ‘veroordeling’, een essentieel criterium van dit onderdeel van Rosanvallon’s contrademocratie, geeft blijk van Van Dam’s rol als aanklager en rechter, omdat hij uitspraak doet of de eerder gemaakte aanklachten bewezen zijn. Na het verweer van Kikkert in de uitzending kwam Van Dam terug op een deel van zijn beschuldiging, maar bevestigde hij dat Kikkert politiek inconsistent handelde. Van Dam legitimeert zijn veroordeling als volgt:

¹²¹ Ibidem, 10.

¹²² Bumpers zijn de korte onderbrekingen in een programma die items van elkaar scheidt. Vaak in dezelfde stijl als de leader.

¹²³ David Bordwell en Kristin Thompson, *Film Art* (New York, 2001), 112-116.

¹²⁴ Dit is de methode die in alle afleveringen (m.u.v. de afleveringen genoemd onder 4.1.1 Een proactieve Ombudsman) gehanteerd werd, zie bijv. de citaten elders in dit hoofdstuk).

¹²⁵ VARA, *De Ombudsman*, 19-04-1970.

“Dames en heren, de opzet van ons programma is dat wij werken aan het oplossen van problemen. Dat doel is niet gediend met het voeren van twistgesprekken over wat iemand heeft gezegd of geschreven. Dat we het in dit geval toch zo ver hebben laten komen heeft een goede reden. De parlementaire democratie staat of valt ermee dat er klaarheid bestaat over het standpunt van volksvertegenwoordigers. Is die klaarheid er niet, dan wordt een beroep op het parlement een sprong in het duister.”

126

Rosanvallon ziet deze ‘sprong in het duister’ als een algemene historische ontwikkeling waar naoorlogse democratieën onder lijden. Dezelfde voortschrijdende complexiteit en reikwijdte van overheidshandelen dat aan de basis stond van ombudsmanachtigen, maakt het nemen van politieke verantwoordelijkheid voor administratieve handelingen troebeler. De bestuurskundige Mark Bovens noemt dit ‘imputability in complex society’.¹²⁷

Voor de representatie van het programma als volksrechtbank is een antropologische analyse van de setting onontbeerlijk. De mise-en-scène van de studio op de momenten dat een ‘verdachte’ zich komt verantwoorden vertoont kenmerken van de indeling van een rechtbank. De verdachte zit schuin zijdelings van de presentator/rechter, die recht voor de camera zit. Beide hoofdpersonen kijken in de richting van de camera, klaar voor het oordeel van het publiek. Het is beeldtechnisch duidelijk dat het primaat bij Van Dam ligt, de microfoon is op hem gericht en hij zit in het midden van het shot. Toch mist de setting enkele opvallende indelingsonderdelen die in rechtbanken meestal wel voor komen: De rechter zit niet hoger dan de verdachte, hij draagt geen bijzondere uiterlijke kenmerken en de verdachte wordt niet beperkt in zijn bewegingen.¹²⁸ Het is daarom niet eenduidig of het programma ambieerde zich als een (volks)rechtbank te presenteren.

Na de uitzending met Kamerlid Kikkert in juni 1970 komt verdachte nummer twee, Ben Hermsen (KVP), tijdens een item in januari 1971 aan bod.¹²⁹ Wat hier opvalt is het verschil in setting, dit fragment lijkt elders opgenomen te zijn, misschien wel tijdens een vergadering in het vakbondswezen (waar Hermsen en Van Dam in 1971 regelmatig present waren). De vergadersetting wordt versterkt doordat ze samen op de hoek van een carré lijken te zitten, met de camera in het midden van de zaal. Het enige element van een rechtbankachtige mise-en-scène dat deze setting bevat is het portret dat achter Van Dam hangt (het is niet duidelijk of dit een portret van de Koningin is). Het taalgebruik is wederom dat van een aanklager; met geheven vinger spreekt Van Dam Hermsen aan op zijn vermeende inconsistente boodschap:

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations* (Cambridge, 1999).

¹²⁸ John Maxwell Atkinson en Paul Drew, *Order in court: the organisation of verbal interaction in judicial settings* (Londen, 1979).

¹²⁹ VARA, *De Ombudsman*, 08-01-1971.

“Meneer Hermesen, u bent gekozen in de Tweede Kamer, u stemt daar voor. De stichting van de Arbeid heeft daarover niets te beslissen, dat adviseert. Als u daarvoor stemt, dan komt het er, als u tegen stemt, komt het er niet. (...) U moet u niet verschuilen achter adviezen van mensen die niet door ons gecontroleerd kunnen worden, en u moet niet schrijven aan de kiezers dat u ervoor bent, terwijl u er in feite tegen bent. Zo is het, en daar gaat het om!”

130

We zien hier een vergelijkbare volgorde als in het fragment met Kikkert: Van Dam klaagt aan, Hermesen stuurt bij door ad hoc kleine correcties aan te brengen in het betoog van Van Dam, Hermesen verdedigt zichzelf en Van Dam doet uitspraak. In tegenstelling tot het eerdere item trekt de verdachte de leiding over het gesprek naar zich toe, door een afsluitend betoog af te steken. Het lijkt erop dat er aan de montagetafel geknipt is in dit laatste verweer van Hermesen, waardoor het maar enkele seconden duurt.¹³¹ Zo herstelt de rechtbank de orde.

Ondanks de nuanceringen van de verdachten bleef het oordeel van Van Dam hard. Het is echter niet duidelijk of Kikkert en Hermesen hier electorale schade van ondervonden. Het is vast niet erg prettig om door Van Dam als onbetrouwbaar afgeschilderd te worden, maar een echte straf ontbrak. Deze items voldeden daarmee wel aan de veroordelende contrademocratische functie, maar de democratiecorrigerende effecten bleven beperkt tot opheldering van de verwarring die bij corresponderende kiezers was ontstaan over het politieke standpunt van deze politici. Het blijft speculeren of andere politici vanwege deze uitzendingen consistentier geworden zijn in het uitdragen van hun standpunten.

4.3.1 De Exota-affaire

Hoewel dit werkstuk primair over de verhouding tussen staat, media en burgers gaat, wil ik omwille van de volledigheid kortstondig stilstaan bij de meest in het oog springende zaak die het programma tijdens onderhavige periode behandeld heeft. Het ging in deze affaire niet om het beïnvloeden van beleid, maar om een poging burgers te beschermen tegen (als gevaarlijk gepresenteerde) verpakkingen van frisdrank. De zogenaamde Exota-affaire, naar het frisdrankmerk dat expliciet in de uitzendingen genoemd werd en daaraan bijna failliet ging¹³², is in relatie tot het concept contrademocratie opmerkelijk omdat hieruit blijkt dat het programma niet alleen een controlerende of veroordelende functie ambieerde. De afleveringen die aan deze kwestie gewijd waren, gingen namelijk veel verder dan het ageren tegen politieke misstanden door een schrijnend stukje van de werkelijkheid te openbaren. Hoewel de basis hetzelfde was (klachten vervat in burgerbrieven), ging het programma dit keer verder dan het interviewen van betrokkenen of het tonen van materiële zaken zoals ze aangetroffen werden. Na een aflevering waarin twee (op zichzelf staande) gevallen beschreven werden door slachtoffers van

¹³⁰ VARA, *De Ombudsman*, 08-01-1971.

¹³¹ Ibidem, rond 28:03.

¹³² In de jaren tachtig, toen de rechtszaak van de Exota-rechthebbenden tegen de VARA speelde, werd nogal eens bericht dat het merk failliet gegaan was. Dit was niet het geval, het werd (na sterk teruggelopen verkoopcijfers) overgenomen door de Amsterdamse zakenman J. Leutscher, die iets hoopte te verdienen aan de rechtszaak.

exploderende limonadeflessen,^{133 134} werd in een latere aflevering actief ‘bewijs’ geconstrueerd door beelden van exploderende flessen te tonen.¹³⁵

De opletende lezer zal stellen dat door framing, suggestieve vragen en mise-en-scène ‘bewijsmateriaal’ in andere afleveringen ook beïnvloed werd. In deze andere afleveringen leidde dit echter niet tot een veroordeling door de rechter, laat staan tot het betalen van een schadevergoeding door de VARA van bijna acht miljoen gulden.¹³⁶ De getoonde flessen in de aflevering waren geen Exota-frisdrankflessen die spontaan ontploften, het waren sherryflessen die uit elkaar spatten doordat er een kogeltje op geschoten werd.¹³⁷ Van Dam vermeldde (in tegenstelling tot wat later nogal eens beweerd werd) tijdens de uitzending dat hij TNO had gevraagd om te laten zien hoe een willekeurige fles uit elkaar kon spatten.¹³⁸ De rechter rekende het programma de inkomensderving zwaar aan: Van Dam moest tijdens het programma een verklaring van tien minuten voorlezen, omdat *De Ombudsman* ten onrechte de indruk had gewekt dat Exota-flessen vaker ontploften dan glazen flessen van andere merken. Het interessante aan deze affaire in het licht van het raamwerk van Rosanvallon is dat het programma (de tegenmacht) door de rechterlijke macht veroordeeld werd omdat het de representatie van de werkelijkheid gemanipuleerd had en de frisdrankfabrikant koppelde aan de ontploffingen, terwijl dit bij iedere frisdrankfles (mits die van glas gemaakt was) zou kunnen gebeuren. Je zou kunnen stellen dat het programma in deze casus niet alleen een volksrechtbank was, maar ook de beul. In de woorden van VARA-voorzitter Broeks: “Bij het dienen van het algemeen belang kan het voorkomen dat particuliere belangen worden geschaad.”¹³⁹ Vanwege deze rolopvatting en het doelwit van de afleveringen (een private partij in plaats van een overheid)¹⁴⁰ valt *De Ombudsman* in deze casus buiten Rosanvallon’s opvatting van een contrademocratische tegenmacht. Net als Habermas legt hij de uiteindelijke beschikkingsbevoegdheid neer bij de parlementaire politiek, die slechts door burgers via protest in de publieke ruimte beïnvloed kan worden.¹⁴¹ Toch is de effectiviteit van de aflevering met de exploderende flessen het vermelden waard: vrijwel direct na de aflevering gingen alle frisdrankmerken over op plastic flessen.

¹³³ VARA, *De Ombudsman*, 30-10-1970. In de uitzending van 11-12-1970 werd vervolgens opgeroepen om brieven te sturen wanneer mensen ook een ontploffende Exota-fles hadden meegemaakt. Dit is relevant omdat dit de eerste keer was dat het programma de merknaam niet wegpiepte. Er volgden 300 brieven.

¹³⁴ Er zouden nog 300 brieven over ietsel door exploderende flessen volgen na een oproep van Van Dam in de uitzending.

¹³⁵ VARA, *De Ombudsman*, 08-01-1970. Helaas heeft de VARA op last van de rechter het archiefmateriaal gecensureerd, waardoor de scène met de exploderende fles in slow motion

¹³⁶ ‘Exota-affaire kost VARA na 25 jaar 7,5 miljoen’, *De Volkskrant* 13-12-1996.

¹³⁷ Human, *Argos TV Medialogica*, 26-09-2012.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ VARA archief 233, *Dossier Exota*.

¹⁴⁰ NB: in andere items speelden ook private partijen een hoofdrol, maar was dit slechts aanleiding voor een oproep aan overheden om wetgeving in te voeren of aan te passen.

¹⁴¹ “[Counter-Democracy] includes a rage of practices (which I have categorized as oversight, prevention, and judgement) by which society exerts pressure on its rulers.” Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 280.

5 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoorden op de hoofd- en deelvragen, reflecteert op de wetenschappelijke literatuur uit de inleiding en doet suggesties voor verder onderzoek.

5.1 De internationale varianten op de institutionele ombudsmanachtige

De internationale staatsrechtelijke oorsprong van ombudsmanachtigen begon in Zweden als institutionele juridische *check* op een relatief onafhankelijk opererend nationaal ambtenarenapparaat. Vanwege dit gebrek aan politieke verantwoording door uitvoerende ambtenaren en de sinds 1766 ingevoerde openbaarheid van bestuur is de rol die deze *Rikens Ständers Justitiae Ombudsman* speelt in het Zweedse bestel lastig te kopiëren door andere landen. Pas in de jaren zeventig werd rechtsbescherming van burgers de belangrijkste opdracht van dit instituut.

Denemarken, Noorwegen en Groot-Brittannië voerden in jaren vijftig en zestig eigen ombudsmanachtige in. De Britse *Parliamentary Commissioner for Administration* kon alleen onderzoek doen op instigatie van een parlementslid, waardoor de reikwijdte van het instituut beperkt was. De literatuur over de plaats van het Noorse instituut in het politieke krachtenveld is beperkt, hier zou verder onderzoek naar verricht kunnen worden.

Door te kijken naar de institutionele varianten die Tom Pauka -geestelijk vader van *De Ombudsman*-inspireerden, wordt duidelijk welke rol een ombudsmanachtige vervulde in de afzonderlijke nationale politieke en staatsrechtelijke contexten. Dit onderzoek analyseerde de rol die *De Ombudsman* kon spelen in het veronderstelde vacuüm van een Nederlandse institutionele ombudsmanachtige.

De behoefte aan een ombudsmanachtige in Nederland blijkt uit vier beschreven casussen. De commissie Prinsen werd in 1950 door de regering Drees- Van Schaik ingesteld omdat de “overheidsbemoeiing” om een betere rechtsbescherming van de burger vroeg. Geadviseerd werd om geen onafhankelijk instituut in het leven te roepen, omdat het parlement de plaats zou moeten zijn voor klachten van burgers. Het wetenschappelijk bureau van de PvdA stelde zo’n tien jaar later voor om een ‘commissaris-generaal’ in te stellen, geïnspireerd op de Scandinavische ombudsmanachtigen. Dit aan het parlement verbonden instituut zou bezwaren van burgers over overheidsbesluiten behandelen die alle andere rechtsmiddelen reeds hadden gebruikt. De Vereniging voor Administratief Recht (VAR) legde een complementair accent door te adviseren om het instituut een persoonlijk karakter te geven. Daarnaast wezen zij op de helende werking die openbaarheid kan hebben op het openbaar bestuur. De ministers Beernink en Polak stuurden in medio 1969 een nota naar de Kamer, waarin de voorgestelde mogelijkheden onderzocht werden. Dit leidde niet tot een institutionele ombudsmanachtige.

5.2 Van vacuüm naar *De Ombudsman*

Het door Pauka bedachte ombudsmanachtige televisieprogramma stapte in dit vacuüm door uit deze vier rapporten een non-institutionele tegenmacht te destilleren. Het door de VAR voorgestelde persoonlijke karakter van de autoriteit werd gevonden in Marcel van Dam, die daarvoor geprobeerd had communicatiesecretaris van de PvdA te worden. Het programma lifte mee op de gevolgen die de ontzuiling had voor het Nederlandse politieke stelsel en de rol die de media daarin speelden. Er vond een verschuiving plaats van *partisan* naar *public logic*; politieke journalistiek was niet langer een spreekbuis voor de macht, maar een sceptische waakhond die zich identificeerde met de burger. Het programma had een grotere reikwijdte dan de besproken institutionele ombudsmanachtigen, omdat het niet beperkt werd tot juridische geschillen met een nationale overheid. Het consumentisme rekte de politieke publieke sfeer op tot het ook economie en markt bevatte, en de consumentensoevereiniteit

zette de consument aan het roer van de economie. Vanwege deze bredere betekenis van 'politiek' nam het programma ook het bedrijfsleven, lagere overheden en semioverheden op de korrel. Door deze roloppvatting werd deze zelfverklaarde "stem van de machtelozen"¹⁴² een platform voor controle van autoriteiten door burgers. Het in de inleiding beschreven debat over de rol van de media als kracht in democratieën lijkt in deze casus de theorie van Dahlgren als interactieve agent van de publieke ruimte te bevestigen. Habermas' bezwaar dat de opkomst van commercialisering en massamedia de deliberatieve democratie vervuilde voor eenzijdige representatieve democratie blijkt niet uit de rol die *De Ombudsman* tussen 1970 en 1973 speelde in de Nederlandse publieke ruimte.

5.3 Contrademocratie als prisma voor het begrijpen van *De Ombudsman* in de historische context

Rosanvallon's theorie dat burgers door protest een democratische functie uitoefenen resoneert op meerdere manieren met *De Ombudsman*. De eerste modus van Rosanvallon's contrademocratie is het toezicht, in de vorm van alertheid, openbaarmaking en evaluatie. Het programma fungeerde als brandalarm van de samenleving, dat afging bij schrijnende gevallen van overheidshandelen of het gebrek daaraan. Door de eerder beschreven economische dimensie bij de kenmerken van internationale versies van ombudsmanachtigen op te tellen, blijft de theorie van Rosanvallon toepasbaar. *De Ombudsman* openbaarde ook noodlijdende burgers wiens situatie geen duidelijk aanwijsbare politieke of statelijke oorsprong had. Het politiseren van deze gevallen bracht voorheen individuele verantwoordelijkheden binnen de competentie van de overheid. Dit is ironisch omdat nationale ombudsmanachtigen juist ontstonden uit de voortschrijdende alomtegenwoordigheid van overheden. Van de derde submodus van het contrademocratische toezicht, de technische evaluatie, was geen sprake tijdens de onderzochte periode. Dit is te verklaren uit het brede publiek dat de ontzuiilde massamedia probeerden aan te spreken, waarschijnlijk ontbrak de ruimte om uitgebreide onderzoeken naar beleidseffectiviteit te doen. Daarnaast maakte het gebrek aan openbaarheid van bestuur bij wet (zoals in Zweden) een inhoudelijke doorlichting van overheidshandelen veel lastiger.

De tweede modus van de contrademocratie wordt gekenmerkt door het vermogen om politieke besluiten te annuleren. Het vermogen van burgers om de staat te corrigeren wordt door Rosanvallon bij protesterende burgers neergelegd, terwijl het programma zich juist opwierp als een aggregaat van klachten. Het verschil zit in de relatie tussen platform en burger: waar Rosanvallon media ziet als doek dat door demonstrerende of ongehoorzame burgers beschilderd wordt, kiest het programma ervoor om slachtoffers in beeld te brengen. De daarbij horende visuele technieken ondersteunen deze analyse, het programma beeldde Van Dam af als autoriteit en reddende engel van 'verdrukten in de samenleving.' Het activistische karakter dat Rosanvallon, Manin en anderen schetsen ligt in deze casus aan de kant van het programma, in plaats van bij de burger zelf. Verder onderzoek naar media met een vergelijkbare rol in andere landen kan helderheid bieden of deze invulling van extraparlamentaire controle op de staat uniek is voor de Nederlandse situatie.

De Ombudsman stelde zich tot doel om wetten te veranderen, politici ter verantwoording te roepen en schrijnende individuele gevallen op te lossen; bovendien bleek het effectief in het bereiken van deze annulerende effecten. Door de setting van de studio straalde Van Dam autoriteit uit, de compositie van het shot zorgde ervoor dat hij het publiek recht in de ogen keek. Openbaarmaking van misstanden voor het miljoenenpubliek van *De Ombudsman* zorgde voor veranderingen op beleidsniveau, omdat

¹⁴² Van Dam, *De Ombudsman*, 10.

overheden zich schikten naar het beleid van andere overheden of omdat het programma druk uitoefende op vakcentrales, Kamerleden en de regering. De in de inleiding aangehaalde theorie van Hartley over de media als primaire plaats van politiek handelen lijkt in deze casus geen opgeld te doen, omdat *De Ombudsman* zijn resultaten vrijwel altijd met medewerking van de rest van het krachtenveld realiseerde.

Het hierboven besproken openbaren en bijsturen van overheidshandelen valt in het niet bij het actief testen van de macht door een aanklacht en veroordeling uit te spreken, de derde modus van Rosanvallon's contrademocratie. Van Dam vervulde de rollen van officier van justitie, rechter en beul met verve, door het uitnodigen van politici in de studio om hun politieke handelen te bekritisieren. Hij was zich bewust van de zijn democratie-controlerende taak en deelde de kijkers meermaals mee dat publieke verantwoording essentieel is voor een goede werking van een representatieve democratie. Door de autoriteit van het programma tegenover die van de overheid te plaatsen, werd de legitimiteit van institutioneel handelen ondergraven. Uit de analyse van de gebruikte visuele technieken blijken slechts een paar overeenkomsten met de mise-en-scène van een rechtbank, het lijkt onwaarschijnlijk dat het programma actief een rechtbankachtige representatie nastreefde. Nader onderzoek naar het gebruik van deze stijlmiddelen in consumentenprogramma's waarvan *De Ombudsman* de geestelijk vader is, kan bijdragen aan het begrijpen van tv als burgerrechtbank.

Door te onderzoeken welke elementen van de drie contrademocratische modi *De Ombudsman* bevatte, is een beeld geschetst van de rol die het programma speelde in het Nederlandse politieke krachtenveld tussen 1970 en 1973. Het bekijken van *De Ombudsman* als voorbeeld van een veranderende journalistieke cultuur verklaarde de publieke taak die het programma op zich nam. Door dit beeld naast de democratietheorieën van Habermas, Hartley en Dahlgren te leggen bleek hoe de casus resoneerde met de verschillende rollen die deze auteurs aan massamedia in democratieën toebedeelden. In de stellige woorden van Van Dam: "Zo is het, en daar gaat het om!"¹⁴³

¹⁴³ VARA, *De Ombudsman*, 08-01-1971.

6 Dankwoord

Allereerst wil ik graag dr. Harm Kaal bedanken voor de goede begeleiding en het aanreiken van het onderwerp. Zijn snelle hulp was onmisbaar in het korte traject dat deze masterscriptie was.

Ik ben het Instituut voor Beeld en Geluid erkentelijk voor het bieden van rustige onderzoeksfaciliteiten met koffie die mogelijk nog smeriger is dan die van de Radboud Universiteit.

Dank aan VARA-archivaris Ad van den Berg voor toegang tot de vele strekkende meters bronmateriaal.

Hulde aan Sander Wellinga voor tekstuele toolboxmeetings en Tom Zeegers en Marjon van der Linden voor psychologische ondersteuning.

7 Bibliografie

7.1 Bronnen

VARA, *De Ombudsman*, 19-04-1970.

VARA, *De Ombudsman*, 01-06-1970.

VARA, *De Ombudsman*, 30-10-1970.

VARA, *De Ombudsman*, 13-11-1970.

VARA, *De Ombudsman*, 27-11-1970.

VARA, *De Ombudsman*, 15-12-1970.

VARA, *De Ombudsman*, 08-01-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 22-01-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 05-02-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 19-02-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 05-03-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 19-03-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 02-04-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 14-05-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 28-05-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 11-06-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 28-09-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 15-10-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 26-10-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 09-11-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 23-11-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 07-12-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 21-12-1971.

VARA, *De Ombudsman*, 04-01-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 01-02-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 15-02-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 14-03-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 28-03-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 10-04-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 25-04-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 30-05-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 12-09-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 26-09-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 10-10-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 24-10-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 21-11-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 05-12-1972

VARA, *De Ombudsman*, 19-12-1972.

VARA, *De Ombudsman*, 13-01-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 27-01-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 10-02-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 24-02-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 24-03-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 17-04-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 08-05-1973.

VARA, *De Ombudsman*, 29-02-1972.

7.2 Literatuurlijst

Alferink, E. A. M. A. 'Tien jaar VARA-ombudsman. Een empirisch onderzoek naar de invloed van de TV-ombudsman en zijn coalitiepartners op het beleid van de overheid', *Sociologische Gids* 47 (1980) 483-500.

Alferink, E. A. M. A. 'Tien jaar VARA-Ombudsman (3)', *Sociologische gids* 48 (1981) 549-556.

Andeweg, Rudy, en Irwin Galen, *Dutch government and politics* (Londen, 1993).

Atkinson, John Maxwell en Paul Drew, *Order in court: the organisation of verbal interaction in judicial settings* (Londen, 1979).

Bardoel, J., 'Tussen lering en vermaak. De ontwikkelingsgang van de Nederlandse omroep'in: J. Bardoel en J. Bierhoff, *Media in Nederland: Feiten en structuren* (Groningen, 1997), 10-31.

Blom, Hans, '“De Jaren Vijftig” en “De Jaren Zestig”?', in *BMGN* 112 (1997), 517-528.

Blumler, Jay en Dennis Kavanagh, 'The Third Age of Political Communication: Influences and Features', *Political Communication* 16 (1999) 209-230.

Bordwell, David en Kristin Thompson, *Film Art* (New York, 2001).

Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations* (Cambridge, 1999).

Brandts, Kees, 'Broadcasting and Politics in the Netherlands: From Pillar to Post', in: R. Kuhn (red.), *Broadcasting and Politics in Western Europe* (Londen, 1985), 104-122

Brandts Kees en Philip van Praag, 'Signs of Media Logic: Half a Century of Political Communication in the Netherlands', *Javnost - The Public* 13 (2006) 25-40

Calhoun, Craig, *Contemporary Sociological Theory* (Oxford, 2002).

Camus, Albert, 'L'Homme révolté', in *Essais* (Parijs, 1951).

Dahlgren, Peter, *Television and the public sphere: citizenship, democracy and the media* (Londen, 1995).

Dam, van Marcel, *De Ombudsman* (Amsterdam, 1972).

Elster, Jon (red.), *Deliberative democracy* (Cambridge, 1998).

Goodin, Robert, *Reflective Democracy* (New York, 2003).

Gøtze, Michael, 'The Danish ombudsman, A national watchdog with selected preferences', *Utrecht Law Review* 6 (2010), 33-50.

Gregory, Roy en Jane Pearson, 'The Parliamentary Ombudsman after Twenty-five Years', *Public Administration* 70 (1992) 469 – 498.

Habermas, Jurgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry in a Category of Bourgeois Society* (New York, 1989).

Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, 1996).

Hartley, John, *Uses of Television* (Londen, 1999).

Helder, Eric, *Ombudsman en administratieve rechtsbescherming* (Enschede, 1989).

Kirchheiner, H.H., *Ombudsman en democratie* (Alphen aan den Rijn, 1971).

Kleinnijenhuis et al, 'Gevaren van medialogica voor de democratie?', in: Remieg Aerts en Peter de Goede (red.), *Omstreden democratie* (Amsterdam, 2013) 111-131.

Koole, Ronald, 'Hijgende vragen, vlotte babbels : de symbiose van politiek en media', in J. Bardoel (red.) *Journalistieke cultuur in Nederland* (Amsterdam, 2002) 101-113.

Koopman, Joop, *Consumentenmacht en markt, ontwikkeling in perspectief* (Den Haag, 1993).

Lijphart, Arend, *Verzuiling pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1968).

Penz, G., *Consumer sovereignty and human interests* (Cambridge, 1986).

Peper, Bram, *Nota over de bemiddeling in het konflikt ombudsmanprogramma* (1974).

Pirie, Fernanda, *The Anthropology of Law* (Oxford, 2013).

Pitkin, Hannah, *The Concept of Representation* (Londen, 1967).

Praal, Michiel, 'Tien jaar VARA-Ombudsman (2)', *Sociologische gids* 48 (1981) 545-549.

Murdock, Graham, 'Public Broadcasting and Democratic Culture', in: Janet Wasko (red.) *A Companion to Television* (Oxford 2005) 174-198.

Rosanvallon, Pierre, *Counter-Democracy* (New York, 2008).

Steenbeek, J.G., *De parlementaire ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen* (Haarlem, 1964).

Stolk, P.J., *De nationale ombudsman* (Zwolle, 1991).

Talsma, Jacobus, *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk* (Arnhem, 1989).

Taylor, Lisa en Andrew Willis, *Media Studies* (Oxford, 2000).

Tichenor, Phillip, George Donohue en Clarice Olien, 'Mass media flow and differential growth in knowledge', *Public Opinion Quarterly* 34 (1970), 159–170.

Torpey, John, 'Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate Means of Movement', *Sociological Theory* 16 (1997) 239–259.

Vereniging voor Administratief Recht, *De ombudsman* (Haarlem, 1964).

Wijffes, *VARA Biografie van een omroep* (Amsterdam, 2009).

Wilks, Stephen, *The Political Power of the Business Corporation* (Cheltenham, 2013).

Žižek, S., *First as tragedy, then as farce* (London, 2009).

'Een half jaar Ombudsman', 6 mei 1970, VARA-archief 233.

Ook Nederland een Ombudsman (Den Haag, 1963).