



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Nationale ombudsman: een ambt in verandering

Çapkurt, F.; Verhey, L.F.M.

Citation

Çapkurt, F., & Verhey, L. F. M. (2024). De Nationale ombudsman: een ambt in verandering. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2024(6), 309-316. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4109147>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4109147>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Nationale ombudsman: een ambt in verandering

NTB 2024/217

1. Inleiding: een brandbare casus

Op 25 april 2024 bracht de Nationale ombudsman het rapport *Verboden hulp te bieden* uit over de asielopvang in het aanmeldcentrum in Ter Apel.² In de zomer van 2022 ontstond daar een crisissituatie. Een groep asielzoekers moest zonder onderdak en bescherming buiten op het grasveld overnachten omdat er geen plek was voor hen in het aanmeldcentrum. Verschillende burgers besloten aan hen hulpmiddelen te verstrekken, zoals tenten en voedsel. Overheidsinstanties reageerden hierop door deze hulpmiddelen af te pakken en dreigden burgers die te hulp schoten met strafrechtelijk ingrijpen. Deze reactie was onbehoorlijk, concludeert de Ombudsman in zijn onderzoek naar aanleiding van klachten van twee non-gouvernementele organisaties.

Hoewel de Ombudsman in het rapport constateert dat de overheid bereid is van deze zaak te leren om herhaling te voorkomen, is hij er kennelijk niet gerust op. “Een nieuw dieptepunt in de asielopvang dient zich aan. Het is nu zaak dat andere gemeenten hun verantwoordelijkheid pakken”, zo stelt de Ombudsman op een moment dat het aanmeldcentrum in Ter Apel opnieuw overbelast is geraakt.³ Door in het rapport te wijzen op de verantwoordelijkheid van andere gemeenten hintte de Ombudsman impliciet op de kort daarvoor door het parlement goedgekeurde en in werking getreden Spreidingswet. Deze beoogt de asielopvang evenredig over alle gemeenten en provincies te verdelen.

Deze casus is wellicht illustratief voor de verandering die het ombudsinstituut, ruim veertig jaar na zijn oprichting, heeft ondergaan. De Ombudsman brengt een rapport uit naar aanleiding van klachten over overheidsoptreden, in dit geval de politie en de gemeente Westerwolde. Dat is van oudsher de taak van de Ombudsman: het doen van onderzoek op basis van klachten van burgers. Maar de Ombudsman gaat in deze casus een stap verder. Hij plaatst de concrete klacht in een bredere maatschappelijke context en doet een dringend beroep op de solidariteit van alle gemeenten om bij te dragen aan de asielopvang. De oproep is bedoeld om een schrijnende situatie, zoals in het rapport beschreven, te voorkomen. Tegelijkertijd raakt deze oproep rechtstreeks aan een maatschappelijk en politiek brandbare kwestie. Het asielvraagstuk was in de kabinetsformatie op dat moment een van de hete hangijzers. Deze casus duidt

erop dat in de Ombudsmanpraktijk tegenwoordig minder de nadruk ligt op de behandeling van individuele klachten. Geleidelijk is zijn rol ‘vermaatschappelijkt’ en heeft hij zich ontwikkeld tot een algemene intermediair tussen overheid en samenleving.

Dit artikel heeft tot doel de verandering van het ambt van de Nationale ombudsman op hoofdlijnen te schetsen. Eerst komt de beginperiode aan bod, waarin het is opgericht en in de wet is verankerd (par. 2). Vervolgens wordt beschreven hoe het ambt onder invloed van maatschappelijke veranderingen is doorontwikkeld tot het hedendaagse instituut waar klachtenbehandeling volgens de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet de enige en misschien zelfs niet meer de primaire activiteit is (par. 3). Deze ontwikkeling is naar alle waarschijnlijkheid echter geen eindpunt. Zoals in het recente VAR-rapport *Verbreding van bestuursrechtspraak* treffend wordt verwoord, is de wijze waarop de overheid bestuurt de afgelopen jaren sterk veranderd.⁴ Dat zal ook gevolgen hebben voor de verdere ontwikkeling van de Nationale ombudsman in de nabije toekomst (par. 4). Om te laten zien wat we daarmee bedoelen, zullen we bij wijze van voorbeeld illustreren hoe de toegang tot de Ombudsman wordt beperkt vanwege het bestuursorgaanbegrip (par. 5). Wij sluiten dit artikel af met een slotbeschouwing (par. 6). Tegen de achtergrond van de inzichten die zijn opgedaan in dit artikel zullen wij ons daarin beraden op de vraag of, en zo ja, op welke punten de bevoegdheid van de Ombudsman opnieuw moet worden herijkt.

2. Het begin: de groei naar een volwassen ambt in de eerste 25 jaar (1982-2007)

De Nationale ombudsman en zijn werk krijgen de laatste jaren veel aandacht. Zijn rol kwam met name in de Toeslagenaffaire scherp in de schijnwerpers te staan. De Ombudsman heeft de problematiek relatief vroeg gesignaleerd. Al in 2017 stelde hij in het rapport *Geen powerplay maar fairplay* vast dat de uitvoering van de Toeslagenwetgeving een grote groep burgers in grote financiële problemen en rechtsonzekerheid had gebracht.⁵ In de jaren daarna bleef het rapport op de plank liggen. Om onopgehelderde redenen is met zijn signalen niets gedaan. Desondanks (of misschien juist daarom) is het belang van de Nationale ombudsman in de reflectie op de Toeslagenaffaire opnieuw bevestigd. In zijn reactie op het rapport *Ongekend onrecht* stelde het kabinet-Rutte III, vlak voor zijn aftreden, dat de Ombudsman in het staatsbestel bij uitstek de instantie is die burgers kunnen benaderen als zij in de uitvoering klem komen te zitten.

1 Mr. F. (Fatma) Çapkurt en prof. mr. L.F.M. (Luc) Verhey zijn als universitair docent en hoogleraar staats- en bestuursrecht (Kirchheiner-leerstool) verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Zij danken Marten Oosting voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerder concept van dit artikel.

2 Nationale ombudsman, *Verboden hulp te bieden? Een onderzoek naar de positie van burgers die hulp boden toen de overheid tekortschoot*, Den Haag, 25 april, 2024/046.

3 *Nieuwsbericht ombudsman: gemeentebestuurders toon je solidair in de asielopvang*, 25 april 2024, www.nationaleombudsman.nl.

4 B.J. Schueler e.a., *Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 13.

5 Nationale ombudsman, *Geen powerplay maar fairplay. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*, Den Haag, 9 augustus, 2017/095.

Sterker nog, het kabinet beschouwt de Ombudsman als een “veiligheidsslot” voor burgers in zeer schrijnende situaties.⁶ Om te begrijpen waar het ombudsinstituut nu staat, moeten we terug naar het begin toen het werd ingesteld. Dit instituut werd in 1982 naar Scandinavisch voorbeeld in Nederland geïntroduceerd.⁷ Het ontstond in reactie op grote veranderingen in het openbaar bestuur die zich in de naoorlogse jaren hadden voorgedaan. De regering doelde daarbij met name op de evolutie van de nachtwakerstaat naar de verzorgingsstaat. Zij overwoog bij de totstandkoming van de Wet Nationale ombudsman (hierna: WNo) dat deze veranderingen zouden kunnen leiden tot een groeiende kloof en vervreemding tussen “bestuurders en bestuurden”.⁸ Daarom zou men behoefte hebben aan “een extra en verfijnde rechts- en belangenbescherming van de bestuurde tegenover het overheidsoptreden”.⁹ De regering meende dat de Ombudsman deze rol zou kunnen vervullen.

Tijdens de parlementaire behandeling van de WNo bestond over de taakopdracht van de Ombudsman weinig discussie. Zijn belangrijkste functie, zo volgt uit parlementaire stukken uit 1976, “is het helpen van die burgers die in de raderen van de bureaucratie verstrikt zijn geraakt (...)”.¹⁰ Daarnaast zou de Ombudsman kunnen bijdragen aan het verbeteren van de werkwijze van de overheid door het parlement te ondersteunen in zijn controlerende taak.¹¹ Zodoende zou hij kunnen bijdragen aan het “goed functioneren van de democratie”.¹² Beide taken zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.¹³ De individuele klachtbehandeling door de Ombudsman draagt uiteindelijk bij aan het beter functioneren van democratische rechtsstaat.¹⁴ In dat kader stelde Kirchheiner dat: “het onderzoek en het oordeel van de Ombudsman (...) niet alleen bij de enkeling een stuk onbehagen [kan] wegnemen, maar tevens het vertrouwen en het respect in de gezagsdrager [kan] verhogen. Met beide consequenties is de democratie gediend.”¹⁵

Na de start van de Ombudsman in 1982 kregen deze taken niet dezelfde hoeveelheid aandacht. Integendeel, in de beginperiode fungeerde het ombudsinstituut vooral als, in de woorden van voormalig Ombudsman Alex Brenninkmeijer,

een “geolied werkende Awb-klachtenfabriek”.¹⁶ De Ombudsman bezigde zich vrijwel uitsluitend met de behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen. Deze klachtprocedure, zo memoreerde Brenninkmeijer, deed denken aan de bezwaarschriftprocedure.¹⁷ “Het bureau van de Nationale ombudsman had als toegangspoort een afdeling waar bevoegdheid en ontvankelijkheid beoordeeld werd. Ook aan de telefoon luisterden medewerkers van de Ombudsman met het oor; *gaan wij erover of niet?*”¹⁸ Hoewel deze kenschets misschien overtrokken is, lag in de beginperiode ontegenzeggelijk de nadruk op de behandeling van individuele klachten. Professionalisering van deze hoofdtaak was in die tijd, met het oog op de opbouw van legitimiteit van het ambt, noodzakelijk en kreeg daarom logischerwijs prioriteit. Zo werd na een moeizame start onder de eerste Ombudsman J.F. Rang (1982-1987) het instituut in de periode toen Marten Oosting Ombudsman was (1987-1999) serieus op de kaart gezet en later onder Roel Fernhout (1999-2005) langs deze lijn verder ontwikkeld.

Met de klachtenbehandeling als primaire taak waren er ook in de beginfase al belangrijke veranderingen.¹⁹ Het klachtrecht werd vanaf 1994 geleidelijk ingebed in hoofdstuk 9 van de Awb.²⁰ Sindsdien bevat de WNo nog uitsluitend institutionele bepalingen. Tevens kwamen in de praktijk nieuwe instrumenten verder tot ontwikkeling, zoals de interventiemethode.²¹ Deze is gericht op een informele, snelle en effectieve afhandeling van de klacht waarna in het geval dat de interventie succesvol blijkt, een rapport niet meer nodig is. Ook de mogelijkheid om aanbevelingen te doen naar aanleiding van een klacht of, als het gaat om een zaak van structurelere aard, in het jaarverslag van de Nationale ombudsman, werd steeds vaker benut.²² Ook in die eerste fase was er dus al een zekere verschuiving naar het gebruik van instrumenten die een Awb-conforme afhandeling van individuele klachten overstijgen.

In 1999 werd een belangrijke mijlpaal bereikt doordat het ambt van Nationale ombudsman in artikel 78a Grondwet een verankering kreeg als een Hoog College van Staat. De regering constateerde in 1997 bij de behandeling van het betreffende wetsvoorstel dat de Nationale ombudsman zich

6 Kabinetsreactie rapport *Ongekend onrecht*, referentie 4181691, 15 januari 2021, p. 10.
 7 H. Kirchheiner, *Ombudsman en democratie* (diss. Leiden), Alphen a/d Rijn: Samson 1971 en E. Helder, *Ombudsman en administratieve rechtsbescherming* (diss. Enschede), 1989. Zie uitgebreider over de voorgeschiedenis ook E.Y. van Vugt, ‘De Nationale ombudsman en zijn band met het parlement’, *NTB* 2024/218, par. 3.
 8 *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, nr. 4, p. 1.
 9 *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, nr. 4, p. 2.
 10 *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, nr. 4, p. 2. Zie hierover ook: *Handelingen II* 1970/71, 3 februari 1971, p. 2601.
 11 *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, nr. 4, p. 2-3. Zie hierover ook Van Vugt 2024.
 12 *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, nr. 4, p. 2.
 13 M.L.M. Hertogh, ‘Daniel Blake, de Nationale ombudsman en herstel van vertrouwen in de overheid’, *NTB* 2018/25, p. 161. Volgens Kirchheiner moet het ombudsinstituut “principieel worden gezien in een context van democratische waarden”. Zie hierover: H. Kirchheiner, *De Nationale ombudsman in democratisch perspectief*, IJmuiden: Vermande 1984, p. 10.
 14 Hertogh 2018, p. 161.
 15 Kirchheiner 1971, p. 219.

16 A.F.M. Brenninkmeijer, ‘De burger tussen de ambities en doelstellingen van de Awb’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 45.
 17 Brenninkmeijer 2019, p. 41. Zie hierover ook: A.F.M. Brenninkmeijer, ‘De architectuur van behoorlijk bestuur. De bijdrage van de Nationale ombudsman aan behoorlijk bestuur in 25 jaar’, *NTB* 2008/5, par. 2.
 18 Brenninkmeijer 2019, p. 41.
 19 Zie voor een heldere schets van de eerste 25 jaar M. Oosting, ‘De lange weg van de Nationale ombudsman’, in: *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 249-268. Hij beschrijft o.m. dat het kenbaarheidsvereiste in 1994 in de Awb is vastgelegd, de regel dat een klacht voordat hij door de Ombudsman kan worden behandeld, eerst aan het bestuursorgaan zelf moet worden voorgelegd. Hier ligt een zekere parallel met de bezwaarschriftenprocedure als voorportaal voor de toegang tot de bestuursrechter.
 20 Zie J.M.C. Meulenbroek, *Klachtrecht en ombudsman: een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2014.
 21 Oosting 2007, p. 253. Zie hierover ook: M.C. Euwema e.a., ‘De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman’, in: *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 225-247.
 22 Oosting 2007, p. 263-264.

een vaste en eigen plaats verworven heeft die niet meer is weg te denken in ons staatsbestel.²³ Opvallend was dat na amendering door de Tweede Kamer de bevoegdheid van de Ombudsman tot het doen van onderzoek uit eigen beweging, die vóór die tijd al was neergelegd in de WNo, expliciet in de Grondwet werd vastgelegd.²⁴ Dat neemt niet weg dat blijkens de parlementaire behandeling consensus bestond dat het onderzoek uit eigen beweging een afgeleide was van de primaire klachtenbehandelingstaak en dat de Ombudsman daarvan terughoudend gebruik diende te maken. Oosting markeerde dat nog eens in 2007. Hij wees er ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Nationale ombudsman op dat gebruik van die bevoegdheid uit een oogpunt van geloofwaardigheid toch steeds ook een verankering zal behoeven in klachten van burgers. Het zakelijke belang ervan zal de Ombudsman overtuigend moeten kunnen motiveren. De bevordering van het eigen profiel mag, aldus Oosting, geen rol spelen.²⁵

3. De doorontwikkeling: de Ombudsman als intermediair tussen overheid en burger (2007 tot 2024)

In de vorige paragraaf rijst het beeld op van de Nationale ombudsman dat in een relatief korte periode van 25 jaar vanaf nul is opgebouwd tot een volwassen Hoog College van Staat, waarbij zijn van oudsher primaire taak, de behandeling van klachten, geleidelijk is geprofessionaliseerd. Dit bleek echter geen eindpunt. Aan het begin van deze eeuw waren er al duidelijke tekenen dat de Nationale ombudsman zich verder zou doorontwikkelen tot een ambt dat in bredere zin de verbinding zocht tussen overheid en burger. Een belangrijke impuls voor doorontwikkeling lijkt het afnemende vertrouwen van de burger in de overheid te zijn geweest. Het verband tussen dat afnemende vertrouwen en het werk van de Ombudsman werd in 2007 gelegd door Hertogh in zijn verslag van empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van burgers die bij de Nationale ombudsman klachten indienen. Hij sprak van een 'normatief mattheuseffect': verzoekers met relatief veel vertrouwen in het recht worden door de Ombudsman beter bereikt dan verzoekers met weinig vertrouwen in het recht. Dit betekent dat de Nationale ombudsman niet alle burgers in dezelfde mate bescherming kan bieden tegen onbehoorlijk bestuur. Tevens betekent het volgens Hertogh dat de Ombudsman op basis van alleen de binnengekomen klachten

slechts een gedeeltelijk (en waarschijnlijk vertekend) beeld krijgt van het openbaar bestuur.²⁶

In zijn conclusies stelde Hertogh dat onderzoek uit eigen beweging door de Nationale ombudsman een goede manier is om de gevolgen van het mattheuseffect zoveel mogelijk te beperken. Hij plaatste daarbij wel twee relativerende kanttekeningen. Ten eerste is het maar de vraag of in het geval de Ombudsman erin zou slagen bepaalde burgers beter te bereiken, dit daadwerkelijk zal bijdragen aan herstel van vertrouwen. Tevredenheid met onderzoek door de Ombudsman kan wellicht leiden tot meer vertrouwen in een bepaalde overheidsdienst, maar leidt niet automatisch tot meer vertrouwen in de overheid op macroniveau. Ten tweede kan ook het optreden van de Ombudsman zélf een vervreemdend effect hebben. Hertogh stelde dat de juridisch ingestoken klachtenprocedure bij de Ombudsman in het algemeen veraf staat van de leefwereld van verzoekers.²⁷ De analyse van Hertogh is een plausibele verklaring voor het feit dat het ombudsinstituut onder Alex Brenninkmeijer tussen 2005-2014 een deels andere koers is ingeslagen. Hiervoor bleek al (zie par. 2) dat Brenninkmeijer kritisch stond tegenover de in zijn ogen te juridisch-bestuursrechtelijke werkwijze die hij aantrof toen hij in 2005 Ombudsman werd. Onder zijn leiding kwam daar verandering in. Ook kwamen in zijn ambtsperiode meer onderzoeken uit eigen beweging tot stand. Het is Brenninkmeijers' verdienste dat hij het ambt in de praktijk lossier heeft gemaakt van de 'systeemwereld' van het bestuursrecht en conceptueel heeft neergezet, zoals hij het zelf noemde, als een 'interface' tussen overheid en burger.²⁸ Met zijn actieve, soms zeer kritische koers is het ambt van Nationale ombudsman in die periode ook zichtbaarder geworden en genoot Brenninkmeijer bij velen een grote populariteit. Tegelijkertijd bleek het ambt onder zijn leiding kwetsbaar daar waar hij met pittige bijdrages deelnam aan het publieke debat. De vraag rees of hij daarmee niet de grenzen van zijn ambt overschreed.²⁹ Daardoor kon ook het ambt volgens sommigen aan gezag inboeten. Na het vertrek van Brenninkmeijer in 2014 ontmoette het optreden van de Nationale ombudsman onder zijn opvolger en huidige ambtsdrager Reinier van Zutphen door een andere publicitaire stijl minder kritiek, maar de geschetste koersverandering bleef grosso modo in stand. Gelet op het sindsdien nog verder afgenomen vertrouwen van de burger in politiek en bestuur is dat begrijpelijk. Anno 2024 lijkt van de Nationale ombudsman te worden verlangd dat hij naast de behandeling van klachten zich toelegt op het uit eigen beweging signaleren en agenderen van structurele

23 Kamerstukken II 1996/97, 25313, nr. 3, p. 1.

24 Amendement-Luchtenveld c.s., Kamerstukken II 1996/97, 25313, nr. 7. Zie het debat daarover *Handelingen II* 1997/98, 31-2458 e.v.

25 Oosting 2007, p. 259, 262.

26 M.L.M. Hertogh, 'Wie klaagt bij de Nationale ombudsman? Een empirisch onderzoek naar het normatieve profiel van verzoekers', in: *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 218-219. Zie recentelijk ook M.L.M. Hertogh, 'Ombudsman and Counter-democracy: Gas Quakes in the Netherlands and the Democratic Role of the Nationale Ombudsman', in: Matthew Groves & Anita Stuhmcke (eds.), *The Ombudsman in the Modern State*, Oxford: Hart Publishing 2022, p. 247-263.

27 Hertogh 2007, p. 219.

28 Brenninkmeijer 2019, p. 43.

29 E. Helder, 'Nationale ombudsman en vooropgezette meningen', *NTB* 2008/7.

problemen in de uitvoering die ertoe kunnen leiden dat burgers ernstig in het gedrang komen. Op basis van de klachten die hij ontvangt van individuele burgers, maar ook via signalen van lokale ombudsinstituten, sociale raadslieden en andere intermediairs, zou de Nationale ombudsman bij uitstek in staat zijn om te bepalen op welke terreinen de menselijke maat het onderspit delft.³⁰ Tegelijkertijd rijst de vraag wat de juridische en staatsrechtelijke ankerpunten zijn van het uit eigen beweging signaleren en agenderen van structurele uitvoeringsproblemen. Vindt deze activiteit nog in voldoende mate verankering in klachten van burgers? Hoe komen de keuzes om bepaalde vraagstukken uit eigen beweging te agenderen tot stand en waar liggen hier (juridisch, praktisch, budgettair) de grenzen? In hoeverre slaagt de Ombudsman door deze verbreding er daadwerkelijk in het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken? Hoe verhoudt een bredere taakopvatting zich tot de rol van andere onderzoeksinstanties en toezichthouders? En tot slot: zijn de taken en bevoegdheden van de Nationale ombudsman nog voldoende toegesneden op de wijze waarop anno 2024 wetgeving wordt uitgevoerd?

4. De toekomst: de bevoegdheid Ombudsman in relatie tot veranderend bestuur

Begin 2024 is het rapport *Verbreding van bestuursrecht-spraak* van de Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter (hierna: Commissie-Schueler of Commissie) verschenen. In dit rapport is treffend verwoord dat de uitvoering de afgelopen jaren ingrijpend is gewijzigd.³¹ In dat verband wijst de Commissie-Schueler op vier ontwikkelingen in de organisatie van het openbaar bestuur, te weten:

- deregulering (verschuiving van bestuurlijke normstelling van beschikkingen naar algemene regels);
- informalisering (van contact met de overheid door besluiten naar 'besluitloos' overheidsoptreden);
- privatisering (van beleid en uitvoering in handen van de overheid naar privatisering van de uitvoering); en
- digitalisering en ketenbesluitvorming (van tastbare besluiten naar dynamische gegevenskoppeling en algoritmische analyses).³²

Als gevolg van deze ontwikkelingen, zo stelt de Commissie-Schueler, wenden burgers zich steeds vaker tot de bestuursrechter met vraagstukken die niet direct te herleiden zijn tot zijn taak: het toetsen van besluiten.³³ In het rapport is doorzocht wat deze veranderingen in het functioneren van het openbaar bestuur zou kunnen of moeten betekenen voor de bevoegdheid van de bestuursrechter. Dit leidt tot verschillende voorstellen tot verruiming van die bevoegdheid, zodat de rechtsbescherming van de burger beter kan worden gewaarborgd.

30 Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal 2021, p. 89.

31 Schueler 2023, p. 13.

32 Schueler 2023, p. 13-14.

33 Schueler 2023, p. 19.

Gelet op haar taakopdracht is het logisch dat de Commissie-Schueler zich niet heeft beraden op de vraag of deze ontwikkelingen aanleiding geven tot herijking van de positie van de Ombudsman. Desondanks ligt het in de rede deze vraag aan de orde te stellen. Net als de bestuursrechter heeft immers ook de Ombudsman zich te verhouden tot veranderend bestuur.³⁴ Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om uitputtend op alle veelomvattende aspecten die samenhangen met de bevoegdheid van de Ombudsman in te gaan. Bij wijze van oriëntatie volgt hieronder een eerste beschouwing op hoofdlijnen, waarna in paragraaf 5 een nadere uitwerking plaatsvindt van een concreet en al eerder gesignaleerd knelpunt: de begrenzing van het Awb-bestuursorgaanbegrip.

Allereerst constateert de Commissie-Schueler dat het besturen steeds vaker plaatsvindt door algemene regels en steeds minder via beschikkingen. Dit laat zich illustreren door de vervanging van vergunningstelsels door algemene regels, zoals bijvoorbeeld in de nieuwe Omgevingswet het geval is. De Commissie stelt terecht dat hierdoor de bestuursrechter minder goed in staat is rechtsbescherming te bieden omdat de meeste besluiten van algemene strekking (waaronder algemeen verbindende voorschriften) zijn uitgezonderd van bezwaar en beroep.³⁵ Een vergelijkbare beperking geldt echter ook voor de Nationale ombudsman, omdat deze op grond van artikel 9:22 sub b Awb niet bevoegd is te oordelen over algemeen verbindende voorschriften. Daarvoor waren destijds goede redenen; om te voorkomen dat de Ombudsman in politiek vaarwater terechtkomt, is het niet aan hem om over algemene regels een oordeel te vellen.³⁶ Niettemin is de vraag welke invloed de verschuiving van de wijze van besturen naar meer algemene regels precies betekent voor zijn bevoegdheid. Betekent het dat de burger minder snel met een klacht bij de Ombudsman terecht kan? En in hoeverre kan dit binnen redelijke grenzen worden ondervangen door de bevoegdheid om uit eigen beweging onderzoek te doen?

Een tweede verschuiving die de Commissie waarneemt, is dat bestuursorganen minder besluiten nemen en in plaats daarvan vaker inzetten op informeel contact. Dit heeft enerzijds het voordeel dat alle partijen sneller kunnen krijgen waaraan zij behoefte hebben, anderzijds kunnen buiten de officiële procedures om moeilijk controleerbare sturing of oneigenlijke druk vanuit de overheid ontstaan.³⁷ Het wellicht bekendste voorbeeld van deze ontwikkeling is het zogeheten keukentafelgesprek ter uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015). Daar waar de bestuursrechter in dat soort situaties op dit moment geen of onvoldoende bescherming kan bieden, kan bij uitstek de Nationale ombudsman voor de burger in

34 Zie voor een vergelijking van de rollen van bestuursrechter en Ombudsman A.T. Marseille, 'De bestuursrechter als rolmodel voor de ombudsman?', *NTB* 2024/219.

35 Schueler 2023, p. 14-15.

36 *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, nrs. 1-3, p. 27-28. Zie hierover ook: E.Y. van Vugt, 'De Nationale ombudsman en zijn band met het parlement', *NTB* 2024/218, par. 3.2.

37 Schueler 2023, p. 15-16.

dergelijke gevallen uitkomst bieden door te onderzoeken of de burger in zijn contacten met de overheid behoorlijk wordt behandeld. De toetsing door de Ombudsman kan ook (impliciet of expliciet) juridische punten omvatten; als de overheid onrechtmatig handelt, handelt zij in beginsel ook onbehoorlijk.³⁸ Tegelijkertijd kan de Ombudsman hier niet dezelfde rechtsbescherming bieden als de bestuursrechter. Indien in lijn met de voorstellen van de Commissie-Schueler wordt nagedacht over uitbreiding van de competentie van de bestuursrechter tot bepaalde soorten feitelijke handelingen, zal ook gekeken moeten worden naar de verhouding tot de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. Dit aspect was ook reeds aan de orde in het kader van het (inmiddels teruggetrokken) wetsvoorstel inzake het resultaatgericht beschikken in het kader van de Wmo 2015.³⁹

Een derde relevante verschuiving in het overheidsbestuur hangt samen met de gevolgen van het sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw gevoerde beleid gericht op privatisering, verzelfstandiging en liberalisering. Wettelijke overheidstaken zijn al dan niet op basis van een wettelijke grondslag geheel of gedeeltelijk uitbesteed aan verschillende (semi-)publieke organisaties en/of private partijen. Door het ontstaan van hybride vormen van bestuur ontstaat een complex patroon van publiek-private samenwerking, waardoor voor de burger in concrete situaties niet altijd duidelijk is wie op de gevolgen van gemaakte keuzes aangesproken kan worden. De bescherming van de burger is dan ook niet zelden willekeurig omdat deze afhankelijk is van de wijze waarop de samenwerking in zijn omgeving (in gemeente of regio) is vormgegeven.⁴⁰ Niet alleen de bestuursrechter, maar ook de Nationale ombudsman loopt hiertegen in de praktijk aan omdat zijn bevoegdheid, net als die van de bestuursrechter, zich alleen uitstrekt tot bestuursorganen. Zoals uit paragraaf 5 zal blijken, zijn de nadelige gevolgen van de begrenzing die in het bestuursorgaanbegrip ligt besloten voor de Ombudsman al eerder gesignaleerd en nog knellender omdat hij niet alleen over besluiten, maar ook over feitelijke handelingen van de overheid oordeelt.

Ten slotte signaleert de Commissie-Schueler dat de uitvoering door bestuursorganen de afgelopen decennia sterk is gedigitaliseerd. Ook dit heeft tot gevolg dat het besluit minder het normstellende moment is. Of een burger een uitkering krijgt en welke, hangt af van de beslisregels die het geautomatiseerde systeem hanteert en de data die in dat systeem zijn ingevoerd.⁴¹ Gelet daarop zou de bestuursrechter volgens de Commissie-Schueler onder meer moeten kunnen beoordelen of het algoritme dat ten

grondslag ligt aan bestuursbeslissingen, rechtmatig is.⁴² Ook deze problematiek raakt aan thema's die al veelvuldig in het werk van de Nationale ombudsman aan de orde zijn geweest. In vele rapporten die de Ombudsman de afgelopen jaren heeft uitgebracht, komen knelpunten naar voren waar burgers tegenaan lopen in hun digitale contacten met de overheid. Op grond hiervan heeft hij bijvoorbeeld in 2017 een Ombudsvisie op digitalisering in de vorm van vier vuistregels geformuleerd.⁴³ Op dit terrein zou kunnen gelden dat met de voorgestelde uitbreidingen van de bevoegdheid van de bestuursrechter, ombudsman en bestuursrechter elkaar beter kunnen aanvullen dan op dit moment het geval is. Resumerend komt uit de voorgaande oriënterende beschouwing een gemengd beeld naar voren. Enerzijds is een aantal van de door de Commissie-Schueler geconstateerde veranderingen in de manier van besturen door de ruime bevoegdheid van de Nationale ombudsman al langer bij hem in beeld (o.m. digitalisering en informalisering). In die zin voelt de Ombudsman weinig belemmeringen om de daarmee gepaard gaande problemen in beeld te brengen en daarover te rapporteren. Anderzijds echter loopt de Nationale ombudsman als gevolg van bepaalde ontwikkelingen meer dan voorheen tegen de grenzen van zijn bevoegdheden aan. Het wellicht meest duidelijke voorbeeld daarvan werken we hieronder uit: het knellende bestuursorgaanbegrip zoals dat in het kader van de Awb wordt gehanteerd.

5. Het knellende bestuursorgaanbegrip

De Nationale ombudsman is bevoegd om te oordelen over *gedragingen van bestuursorganen*.⁴⁴ Deze beperking tot 'bestuursorganen' in de zin van de Awb heeft niet altijd gegolden. Voordat de WNo deels werd geïntegreerd in de Awb en de bevoegdheid van de Nationale ombudsman werd aangepast aan het Awb-bestuursorgaanbegrip, kon de Ombudsman oordelen over gedragingen van, kort gezegd, bestuursorganen die onder de ministeriële verantwoordelijkheid⁴⁵ vielen.⁴⁶ Bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) werden deze organen aangewezen. Langs deze weg was het toen mogelijk dat de Ombudsman zich ook boog over gedragingen van private instellingen die werkzaam waren onder ministeriële verantwoordelijkheid, ongeacht of zij

38 Buiten beschouwing blijft hier het uit de literatuur bekende twistpunt omtrent de vraag of tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid verschillen bestaan of niet. Zie daarover A.T. Marseille, 'De bestuursrechter als rolmodel voor de ombudsman?', *NTB* 2024/219 (met verwijzingen naar relevante literatuur).

39 *Kamerstukken II* 2023/24, 29538, nr. 353. Het belangrijkste struikelblok was blijkens de brief van het kabinet de wijze waarop voor burgers de rechtszekerheid moet worden gewaarborgd. Zie hierover ook het nader rapport van 17 juli 2023 naar aanleiding van het advies van de AARvS van 9 december 2020, *Stcrt.* 2023, 24849.

40 Schueler 2023, p. 16-18.

41 Schueler 2023, p. 18-19.

42 Schueler 2023, p. 158-159.

43 *Ombudsmanvisie op digitalisering overheid*, 7 december 2017, www.nationaleombudsman.nl. Zie later ook *Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid*, 2 maart 2021, nr. 2021/021, www.nationaleombudsman.nl.

44 Art. 78a lid 1 GW, art. 9:18 lid 1 Awb en art. 1a lid 1 WNo.

45 In art. 1 lid 2 van de toenmalige WNo was bepaald dat een gedraging van een ambtenaar werd toegerekend aan het bestuursorgaan waarbij hij in dienst is. Zie thans art. 9:1 lid 2 Awb.

46 Daarnaast was de Nationale ombudsman toen bevoegd klachten te behandelen over bij AMvB aangewezen zelfstandige bestuursorganen en de politie. Zie over het laatste Y.M. van der Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2011. Daarna zijn geleidelijk ook de decentrale overheden onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman gebracht, te beginnen met de waterschappen in 1993. Vanaf die tijd zijn ook steeds meer lokale ombudslieden ontstaan die, vaak op gemeentelijk niveau, bevoegd zijn om klachten te behandelen. Deze behandeling heeft inmiddels ook een basis in de Awb, zie art. 9:17 e.v.

met openbaar gezag bekleed waren.⁴⁷ Omdat de aanwijzing per AMvB “in de praktijk een uitermate arbeidsintensieve aangelegenheid met veel bureaucratische rompslomp bleek te zijn”, koos de wetgever ervoor de bevoegdheid van de Ombudsman te koppelen aan het bestuursorgaanbegrip.⁴⁸ Hierdoor zouden “geen «gaten» meer kunnen vallen in de bevoegdheid van de Nationale ombudsman, hetgeen de beoogde continuïteit in de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en daarmee de rechtszekerheid voor burgers ten goede komt”.⁴⁹

Deze koppeling bleek echter al snel geen recht te doen aan de taakopdracht van de Ombudsman. In 1994 signaleerden Bense en Zijlstra al in dit tijdschrift dat “de competentie van de Ombudsman wordt beperkt ten opzichte van de situatie vóór de Awb”.⁵⁰ Die beperking laat zich vooral gelden wanneer sprake is van privatisering in de uitvoering. In het jaarverslag van 2000 constateert de Nationale ombudsman dat sprake is van een “hiaat (...) in de publiekrechtelijke normering en toetsing van overheidshandelen doordat rechtspersonen met een wettelijke taak die geen openbaar gezag uitoefenen buiten het externe klachtrecht van de Nationale ombudsman blijven”.⁵¹ In het jaarverslag over 2007 werd dit probleem nog eens bevestigd.⁵² De Ombudsman stelde toen vast dat het b-orgaanbegrip, met name de uitleg van het criterium “met openbaar gezag omkleed zijn”, onvoldoende aansluit bij op de kerntaak van de Ombudsman. Ook in recentere literatuur is het probleem opnieuw gesignaleerd.⁵³ De crux van het probleem zit hem erin dat de Ombudsman belast is met het beoordelen van *gedragingen*. “Het gaat bij die gedragingen niet zozeer om het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van de burger, maar wel om overheidshandelen dat, indien het niet volgens de normen van behoorlijkheid geschiedt, een grote invloed heeft op het leven en welzijn van de burger”, zo schreef de Nationale ombudsman in 2007.⁵⁴ Voor het Awb-bestuursorgaanbegrip is echter deels wél relevant of sprake is van uitoefening van openbaar gezag. Een private partij geldt pas als een bestuursorgaan als deze met openbaar gezag bekleed is. Hier zit echter een

belangrijke lacune. Er zijn immers ook private partijen die publieke taken uitvoeren, maar geen openbaar gezag uitoefenen. Een recent voorbeeld is de stichting Inlichtingenbureau. In opdracht van onder meer gemeenten koppelt en analyseert dit bureau op grote schaal persoonsgegevens om fraudesignalen te genereren om misbruik in de sociale zekerheid op te sporen.⁵⁵ Deze signalen kunnen diep ingrijpen in het leven van burgers. Zo kwam vanwege een signaal van dit bureau de burger die boodschappen ontving van haar moeder in het vizier van het gemeentebestuur van Wijdemeren.⁵⁶ Hoewel het Inlichtingenbureau grotendeels met publiek geld gefinancierd wordt en wettelijk genormeerd is, is het volgens de rechter geen b-bestuursorgaan.⁵⁷

Dit voorbeeld, dat gemakkelijk met andere kan worden aangevuld, illustreert dat private partijen die publieke taken uitvoeren maar geen openbaar gezag uitoefenen, buiten de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen. Deze lacune, die zoals gezegd al eerder is gesignaleerd, kan in het licht van de in paragraaf 4 geschetste verschuiving van overheidsbestuur naar private partijen steeds moeilijker worden gerechtvaardigd. Daarnaast loopt Nederland hiermee internationaal uit de pas.⁵⁸ Zo heeft de Venetiëcommissie van de Raad van Europa in 2019 de *Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution (Venice Principles)* aangenomen.⁵⁹ Voor deze bijdrage is vooral *Principle 13* relevant. Hierin onderstreept de Venetiëcommissie meermaals het belang van een ruime toegang tot de Ombudsman. “The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels.”⁶⁰ In het verlengde hiervan stelt zij dat: “The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.”⁶¹ Kortom: naar de opvatting van de Venetiëcommissie zou de Ombudsman bevoegd moeten zijn ten aanzien van alle publieke taken, ongeacht of deze door publieke of private partijen worden uitgevoerd.⁶² Als het bestuur publieke taken uitbesteedt, zo redeneert de Venetiëcommissie, dan moet het nog steeds aanspreekbaar zijn voor de uitvoering ervan.

Gelet op deze al langer bestaande signalen, sinds kort ondersteund door de Venetiëcommissie, lijkt het tijd dat de wetgever in actie komt. Het ligt voor de hand dat, al dan niet binnen de systematiek van de Awb, een ruimer bestuursorgaanbegrip met betrekking tot de Nationale ombudsman wordt geïntroduceerd waardoor ook feitelijk handelen van

47 Met dien verstande dat de Nationale ombudsman niet bevoegd was als tegen de overheidsgedraging een “wettelijk geregelde administratieve voorziening” openstond. Zie inmiddels voor de afbakening tot de bestuursrechtelijke procedures van bezwaar en beroep thans art. 9:22 onder c en d Awb.

48 *Kamerstukken II* 1996/97, 25456, nr. 3, p. 2-3.

49 *Kamerstukken II* 1996/97, 25456, nr. 3, p. 4-5.

50 M. Bense & S.E. Zijlstra, ‘Het begrip bestuursorgaan’, *NTB* 1994, afl. 9, p. 269. Zie hierover ook: Bruijn 2022, p. 34.

51 *Kamerstukken II* 2000/01, 27645, nrs. 1-2, p. 13 (jaarverslag Nationale ombudsman 2000). Zie eerder ook *Kamerstukken II* 1998/99, 26445, nrs. 1-2, p. 40-41 (jaarverslag Nationale ombudsman 1998).

52 *Kamerstukken II* 2007/08, 31363, nrs. 1-2, p. 113 (jaarverslag Nationale ombudsman 2007).

53 L. Rogier, ‘Verkenning van de grenzen aan de bevoegdheid van de ombudsman’, *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2024, afl. 1, p. 3-8; J.C.L. de Bruijn, ‘Ombudsman en ontstatelijking’, in: *Publieke taken en privaatrecht (preadviezen Jonge VAR)*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 33-37 en R.J.M.H. de Greef, ‘Gaat de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?’, *JBplus* 2020, afl. 2. Zie eerder E.C. Drexhage, ‘Het bereik van de Nationale ombudsman’, in: *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 327-349.

54 *Kamerstukken II* 2007/08, 31363, nrs. 1-2, p. 113.

55 *Stb.* 2001, 686, nota van toelichting, p. 6.

56 CRvB 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1918, r.o. 1.2 (*Boodschappen-affaire*).

57 Rb. Amsterdam 13 maart 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:1584, r.o. 2.

58 De Bruijn 2022, p. 43-50.

59 *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (the Venice Principles)*, Strasbourg, 3 May 2019, CDL-AD(2019)005. Hierover verder Luc Verhey, ‘Public administration and ordinary virtues: the Venice Principles on the Ombudsman Institution’, in: Niels Blokker, Daniëlla Dam-de Jong, Vid Prislán (ed.), *Furthering the frontiers of International Law: Sovereignty, Human Rights, Sustainable Development, Liber Amicorum Nico Schrijver*, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff 2021, p. 440-456.

60 Commissie van Venetië van de Raad van Europa 2019, p. 4.

61 Commissie van Venetië van de Raad van Europa 2019, p. 4.

62 Commissie van Venetië van de Raad van Europa 2019, p. 4.

private instellingen dat in opdracht van of namens bestuursorganen wordt verricht, onder de bevoegdheid van de Ombudsman komen te vallen. Waarschijnlijk zal een dergelijke verruiming tot nieuwe afbakeningsvragen leiden. Bovendien is aanpassing van het bereik van de Nationale ombudsman, zoals Drexhage heeft laten zien,⁶³ niet alleen een kwestie van wetstechniek maar raakt het ook aan politieke keuzes. Dat alles hoeft aan wetwijziging echter niet in de weg in de staan.

6. Slotbeschouwing

De Nationale ombudsman heeft sinds de oprichting ruim veertig jaar geleden in het Nederlands staatsbestel een bijzondere en niet meer weg te denken positie verworven die in de Grondwet is verankerd. Anno 2024 is de Ombudsman, in de praktijk ondersteund door lokale ombudslieden en bijzondere klachteninstanties, uitgegroeid tot een belangrijke intermediair tussen overheid en burger die, zoals de asielcasus laat zien waarmee dit artikel begon, soms krachtige signalen afgeeft in de richting van politiek en bestuur. Deze belangrijke ontwikkeling in een relatief korte periode is in de eerste plaats de verdienste geweest van de achtereenvolgende ambtsdragers die steeds met een eigen stempel het instituut in een volgende fase hebben gebracht. Tegelijkertijd maakt die eigen stempel ook een zekere kwetsbaarheid zichtbaar. Het gezag van de Nationale ombudsman als eenhoofdig ambt blijkt sterk afhankelijk van de wijze waarop de drager van dat ambt persoonlijk invulling daaraan geeft.⁶⁴

De relatief snelle ontwikkeling van het ambt is geen een-dimensionale ontwikkeling gebleken. Integendeel, terugkijkend zijn er in de loop van de tijd tegengestelde bewegingen geweest waarvan de effecten in de nabije toekomst, mede gelet op de oorspronkelijke bedoeling van het Ombudsman-instituut, nadere doordenking behoeven. Gelet op de tweeledige taakopdracht die blijkens de ontstaansgeschiedenis van de WNo was beoogd, is opvallend dat de Nationale ombudsman al vanaf het begin in 1982, en verder gestimuleerd door de opname van het klachtrecht in de Awb, in juridische zin primair geregeld is als een klachtenbehandelaar. Ook anderszins is de Nationale ombudsman door verdere inbedding in het bestuursrecht gejuridiseerd als gevolg van de koppeling van zijn bevoegdheden aan het beperkende Awb-bestuursorgaanbegrip (zie hiervoor par. 5) en de vaak gehoorde opvatting in het bestuursrechtelijke discours dat de beoordeling van de behoorlijkheid van overheidsop treden niet verschilt van een rechtmatigheidstoetsing, een toetsing die in een andere context door de bestuursrechter wordt verricht.

Deze 'verbestuursrechtelijking' roept echter nieuwe vragen op in relatie tot de 'vermaatschappelijking' die het ambt in de praktijk geleidelijk eveneens heeft doorgemaakt (zie hiervoor par. 2 en 3). Waar in de beginfase sterk de nadruk lag op de behandeling van individuele klachten, is de

Ombudsman de afgelopen jaren, mede onder invloed van het afnemend vertrouwen van de burger in de overheid, zich steeds meer gaan toeleggen op het signaleren en agenderen van structurele problemen in de uitvoering, waarbij hij meer gebruik is gaan maken van zijn bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging. In die zin is de Ombudsman steeds minder te beschouwen als een ambt dat vooral gericht is op het bieden van aanvullende, individuele rechtsbescherming binnen de kaders van de Awb.

Deze ontwikkelingen hebben de Nationale ombudsman niet wezenlijk belemmerd om zich in de praktijk en binnen de bestaande wettelijke kaders de positie te verwerven die het in het staatsbestel nu heeft. Vanuit het burgerperspectief bezien staan zij ook niet met elkaar op gespannen voet; klachtenbehandeling én signalering van structurele uitvoeringsproblemen bij de overheid zijn beide gericht op rechtsbescherming in brede zin. Tegelijkertijd gaat het om tegengestelde bewegingen. Daar waar de 'verbestuursrechtelijking' de Ombudsman meer in het juridische domein heeft getrokken, beweegt de geschetste 'vermaatschappelijking' juist van de strikt juridische sfeer weg. Zij komt onvermijdelijk dichterbij de beleidsmatige afwegingen en bestuurlijke knelpunten waar politiek en bestuur op dit moment dagelijks mee worstelen. Welke rol de Ombudsman daarin precies moet spelen, behoeft nadere overdenking.

Het voorgaande houdt verband met de veranderingen in het openbaar bestuur die in het recente rapport van de Commissie-Schueler worden geschetst. De potentiële gevolgen daarvan moeten niet alleen voor de bestuursrechter maar ook voor de Nationale ombudsman nader worden bezien. Het meest urgent in dat kader is de bestaande koppeling van de bevoegdheid van de Ombudsman aan het bestuursorgaanbegrip. Vanuit het perspectief van de burger is het moeilijk uitlegbaar dat de Ombudsman niet kan oordelen over gedragingen van private instellingen die publieke taken uitvoeren, maar niet met openbaar gezag bekleed zijn. Deze al eerder in de literatuur en door de Ombudsman zelf gesignaleerde lacune wordt steeds prangender in het licht van de door de Commissie-Schueler geschetste toenemende privatisering van het openbaar bestuur. Overigens zal de door deze Commissie bepleite uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter op dit punt mogelijk ook nieuwe vragen oproepen naar de afbakening met de bevoegdheid van de Ombudsman: leidt dit tot een inperking van de competentie van de Ombudsman of gaat het om naast elkaar bestaande bevoegdheden?

De nadere doordenking gaat echter verder dan alleen de reikwijdte van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman op grond van de Awb. Het gaat ook om de mogelijkheden én grenzen van zijn bevoegdheid om, mede op basis van bij hem binnengekomen klachten, algemene oordelen te vellen over de uitvoering en daarover aanbevelingen te doen. Gelet op het afnemend vertrouwen van burgers in de overheid is het op zichzelf terecht dat de Nationale ombudsman zijn taakuitoefening niet te zeer afhankelijk maakt van klachten van burgers die volgens de Awb-procedure de weg naar de Ombudsman weten te bereiken. Dat geeft, zoals

63 Drexhage 2007, p. 340-342.

64 Zie verder M. Oosting, 'De Nationale ombudsman als instituut', *NTB* 2024/220.

Hertogh eerder signaleerde, een te eenzijdig perspectief.⁶⁵ Tegelijkertijd rijst de vraag wat de staatsrechtelijke, juridische en praktische ankerpunten zijn van eigen onderzoek naar structurele uitvoeringsproblemen en het doen van algemene uitspraken daarover.⁶⁶ Dat noopt vaak tot een bredere feitelijke kennis en meer conceptuele diepgang.⁶⁷ Dergelijk algemeen onderzoek is, kortom, een andere tak van sport dan de behandeling van individuele klachten. Een risico is ook dat de Ombudsman door een bredere aanpak sneller het domein van beleidsvormende en andere toezichthoudende instanties betreedt en daarmee soms ook sneller in politiek vaarwater terecht kan komen. Dat vergt natuurlijk in de eerste plaats prudentie en zorgvuldigheid in de dagelijkse Ombudspraktijk, maar er is, gelet op het voorgaande, ook een fundamentele overweging nodig van de verandering die het ambt in dat opzicht heeft doorgemaakt. Daarbij mag het internationale perspectief niet ontbreken. Het Ombudsmaninstituut heeft zich inmiddels immers wereldwijd verbreid en verder ontwikkeld, waarbij ondanks de grote variatie in bevoegdheden en taakopvatting internationaal algemene uitgangspunten en richtlijnen voor het Ombudsambt zijn ontwikkeld. De eerdergenoemde Venice Principles van de Raad van Europa vormen op dat punt een belangrijk baken dat ook voor de evaluatie van het ambt in Nederland relevant is.

Een nadere doordenking van het ambt is ten slotte ook nodig met het oog op een evenwichtig en juist verwachtingspatroon bij overheid en burger. Met zijn unieke, van andere staatsorganen afwijkende, taakopdracht kan de Ombudsman een belangrijke bijdrage leveren aan het verkleinen van de kloof tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. In een tijd van afnemend vertrouwen in de overheid is dat, zo heeft de regering na de Toeslagenaffaire terecht vastgesteld, een essentiële opgave. Anderzijds moeten de verwachtingen ook weer niet te hooggespannen zijn; de Ombudsman kan het vertrouwen van de burger in de overheid op macroniveau niet of maar beperkt herstellen; daarvoor is veel meer nodig.⁶⁸ Het vinden en zo nodig herijken van de balans tussen wat nodig is en redelijkerwijs kan, is van groot belang om gezaghebbend te kunnen blijven voortbouwen op hetgeen de laatste ruim veertig jaar dankzij de inspanning van velen is bereikt.

65 Hertogh 2018, p. 160-161.

66 Zie ook E.Y. van Vugt, 'De Nationale ombudsman en zijn band met het parlement', *NTB* 2024/218. Zij pleit voor meer aandacht voor eigensoortige controle door de ombudsman van het overheidsbestuur mede ter ondersteuning van de democratische controle door het parlement.

67 Een voorbeeld is het staatsrechtelijk complexe en omstreden thema van burgerparticipatie waarvoor de Nationale ombudsman met het oog op de totstandkoming van infrastructurele projecten randvoorwaarden heeft geformuleerd. Zie Nationale ombudsman, *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele projecten*, 2019/041 (10 oktober 2019). Zie over dit onderwerp L.F.M. Verhey, 'Burgerparticipatie: bindmiddel of splitzwam?', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt, Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 495-510.

68 Over de relatie tussen Ombudsman en herstel van vertrouwen R.F.B. van Zutphen, *Zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten (Preadvies VAR)*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 221-249.