

36 747 Jaarverslag van de Nationale ombudsman, de
Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over
2024

Nr. 3 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

Inleiding

Graag informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van het in 2022 door mijn ambtsvoorganger toegezegde onderzoek naar de uitbreiding van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman (hierna: No).¹ Specifiek is destijds toegezegd dat onderzocht wordt of het noodzakelijk is om de bevoegdheden van de No in wet- en regelgeving ten aanzien van publieke taken uit te breiden of anderszins te verduidelijken. In de tussentijd zijn in nauwe samenspraak met de No verschillende stappen gezet. Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie, analyse van het juridisch kader, inzichten uit de klachtbehandelingspraktijk en gesprekken met stakeholders is er een gedegen theoretisch en praktisch beeld ontstaan van klachtbehandeling ten aanzien van de uitoefening van taken die door burgers worden beleefd als overheidstaken. De No en ik hebben daarna afgesproken de verkenning naar een volgende fase te brengen waarin de concrete oplossingsrichting nader wordt vormgegeven. De belangrijkste bevindingen uit de verkenning tot nu toe zet ik graag voor uw Kamer in deze brief uiteen. Dat doe ik aan de hand van de volgende indeling:

1. Probleemanalyse
2. Oplossingsrichting
3. Vervolg verkenning na de zomer van 2025

1. Probleemanalyse

Veel taken die door burgers worden beleefd als overheidstaken worden uitgevoerd door private organisaties. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten die de feitelijke uitvoering van een wettelijke taak

¹ *Handelingen II 2022/23*, Begroting Binnenlandse Zaken 2023, 12 oktober 2022, p. 13.

hebben overgedragen aan een private organisatie. In de praktijk blijkt dat het voor burgers niet altijd duidelijk is waar zij terecht kunnen met een klacht over de uitvoering van deze overheidstaken. Vanuit het burgerperspectief is er één overheid, maar zo is de overheid vaak formeel niet georganiseerd. Ook kan de uitvoering van een overheidstaak door een private partij ertoe leiden dat de burger niet bij de No terecht kan voor het bewerkstelligen van een oplossing van het probleem (via een interventie van de No) of een onafhankelijk oordeel over de behoorlijkheid van het handelen van de private uitvoerder. Dit komt doordat de No alleen bevoegd is om klachten te behandelen over gedragingen van bestuursorganen. Deze ontwikkeling is ook omschreven in de bestuursrechtelijke literatuur. In het rapport 'Verbreiding van bestuursrechtspraak' van de Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter (ook wel: Commissie-Schueler) is beschreven dat de uitvoering van overheidstaken de afgelopen jaren fundamenteel is veranderd.² Volgens de Commissie-Schueler heeft dat te maken met een aantal ontwikkelingen, waarvan privatisering van beleid en uitvoering hier het meest relevant is. Sinds de jaren tachtig zijn verschillende overheidstaken al dan niet geheel overgedragen of uitbesteed aan (semi)publieke organisaties en/of private partijen.

Deze ontwikkeling leidt ertoe dat het voor burgers steeds vaker niet duidelijk is waar zij terecht kunnen met een klacht over de uitoefening van die taken, dat die mogelijkheid van onvoldoende niveau is of dat die in het geheel niet bestaat. Dat geldt zowel bij de interne klachtvoorziening (ook wel: eerstelijns, bij het bestuursorgaan of de private organisatie zelf) als de onafhankelijke externe klachtvoorziening (ook wel: tweedelijns, bij een ombudsman).

Concreet doet zich in de praktijk van klachtbehandeling een aantal knelpunten voor. In de eerste plaats ontbreekt het vaak aan de mogelijkheid van tweedelijns klachtbehandeling door de No. Zoals aangegeven is de oorzaak hiervan gelegen in de reikwijdte van de bevoegdheden van de No. Die is namelijk beperkt tot het in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gehanteerde bestuursorgaanbegrip. De No mag geen klachten in behandeling nemen over het handelen van private organisaties (niet zijnde

² B.J. Schueler e.a., *Verbreiding van Bestuursrechtspraak*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

bestuursorganen), waardoor burgers niet de kans hebben de No te laten kijken naar hun klachten en de wijze waarop deze zijn behandeld. In sommige gevallen bestaan er wel alternatieven voor tweedelijnsklachtbehandeling, maar is het de vraag of deze voorzieningen kwalitatief afdoende zijn. In de tweede plaats komt het voor dat private organisaties geen of een gebrekkige interne klachtenprocedure hebben. De in titel 9.1 van de Awb opgenomen regels over eerstelijns klachtbehandeling zijn alleen van toepassing op bestuursorganen. De bevoegdheid van de No kan ook voor de kwaliteit van de eerstelijns klachtbehandeling een positief effect hebben; niet zelden betreft de No in zijn oordeel of de klachtbehandeling in eerste instantie voldeed aan door hem ontwikkelde professionele standaarden en kan hij aanbevelingen doen ter verbetering. In de derde plaats komt het voor dat het voor burgers bij een klacht over de uitoefening van taken door samenwerkingsverbanden onduidelijk is waar zij terecht kunnen met een klacht. In de vierde plaats komt het voor dat burgers met hun klacht over een taak bij twee verschillende organisaties moeten zijn: voor de bestuurlijke besluitvorming daarover bij de ene instantie (bv. de gemeente) en voor de uitvoering bij de andere instantie (meestal een private organisatie). Ook dit leidt tot veel onduidelijkheid voor burgers over waar zij terecht kunnen met een klacht en partijen die naar elkaar wijzen.

2. Oplossingsrichting

Het komt onder meer voor dat een overheidstaak door een bestuursorgaan is uitbesteed aan een private organisatie, of dat een taak die van oudsher door de overheid wordt uitgeoefend is belegd bij een private organisatie. Het kan voor burgers daardoor onduidelijk zijn bij welke instantie over de uitoefening van die taak geklaagd kan worden en in sommige gevallen is dat zelfs in het geheel niet mogelijk, terwijl de aard van de taak en de gevolgen van de uitoefening daarvan voor burgers in wezen niet anders zijn. De manier waarop de uitoefening van een overheidstaak is georganiseerd kan dus bepalend zijn voor de aanwezigheid van de mogelijkheid om op een laagdrempelige manier een klacht in te dienen en de vraag of de No (in tweede instantie) kan interveniëren of onderzoek kan doen naar de gedraging. Het kan niet zo zijn dat enkel het uitbesteden van een taak of het anderszins elders beleggen van die taak ertoe zou leiden dat die taak daardoor niet meer kwalificeert als overheidstaak, met de bijbehorende normen en waarborgen, zoals klachtbehandeling en toegang tot de No. Bovendien zou er daardoor minder democratische controle

plaatsvinden op de uitoefening van overheidstaken. Dat is een belangrijke taak van de No.

De Venetië-Commissie van de Raad van Europa heeft in 2019 in de *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution* (hierna: de Venice Principles) gesignaleerd en aanbevolen dat de No, naast zijn competentie ten aanzien van de overheid, bevoegd zou moeten zijn ten aanzien van alle voorzieningen die te maken hebben met de uitvoering van een overheidstaak, ongeacht of die door de nationale overheid, lokale overheden, staatsorganen of private partijen wordt uitgevoerd. Deze aanbeveling geeft de gewenste oplossingsrichting aan, maar vraagt wel om een nadere afbakening van wat onder een overheidstaak wordt verstaan.

Relevant voor de nadere afbakening is ook de ruimte die daartoe wordt geboden door artikel 78a van de Grondwet. Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 78a, vierde lid, van de Grondwet volgt dat er ruimte bestaat voor het uitbreiden van de bevoegdheden van de No met taken die betrekking hebben op de publieke sector, maar die niet bij een bestuursorgaan zijn belegd. Dat vraagt wel om afbakening naar beleidsdomeinen. Zo is bijvoorbeeld uit eerdere uitbreidingen van de bevoegdheid van de No die met de Kinder- en Veteranenombudsman door de formele wetgever zijn gedaan gebleken dat een dergelijke uitbreiding kan zien op specifieke beleidsdomeinen. Vanuit deze analyse wordt samen met de No verkend welke specifieke beleidsdomeinen daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen. Daarbij kan worden gedacht aan beleidsdomeinen zoals bestaanszekerheid, opsporing en handhaving en zorg en welzijn. Naast het voeren van gesprekken over deze beleidsdomeinen, wordt nader verkend of ook andere beleidsdomeinen nog in aanmerking zouden kunnen komen.

Gesprekken ministeries

Op dit moment wordt met de No en een aantal ministeries nader verkend of en in welke mate de geschetste knelpunten zich op specifieke beleidsdomeinen voordoen en hoe dit zich verhoudt tot de oplossingsrichting. In welke mate die zich voordoen kan per beleidsdomein verschillen, bijvoorbeeld omdat er allerlei verschillende type organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van specifieke taken. Zo zijn sommige uitvoerders zuiver privaat, en andere meer semipubliek van aard. Daarnaast wordt per beleidsdomein nader verkend welke implicaties het uitbreiden van de bevoegdheden van de No heeft, bijvoorbeeld voor de capaciteit van de organisatie waar de taak wordt uitgeoefend, alsmede voor de No. Bovendien wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen de oplossingsrichting en (de kwaliteit van) de bestaande klachtvoorzieningen in zowel de eerste als tweede lijn.

Andere oplossingsrichtingen

Zoals reeds naar voren is gekomen in de probleemanalyse doen zich niet alleen knelpunten voor bij de tweedelijnsklachtbehandeling, maar ook bij de eerstelijnsklachtbehandeling. Vanuit het principe dat een burger jegens wie een taak wordt uitgeoefend die door burgers als overheidstaak wordt beleefd - ongeacht de aard van de organisatie - recht heeft op een deugdelijke klachtbehandeling in zowel eerste als tweede instantie, is het noodzakelijk om bij de oplossingsrichtingen breder te kijken dan alleen de bevoegdheid van de No. Met de verkenning zijn dan ook verschillende andere oplossingsrichtingen in beeld gebracht die zich vooral toespitsen op het verbeteren van de eerstelijnsklachtbehandeling. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het van overeenkomstige toepassing verklaren van de regels over het interne klachtrecht uit titel 9.1. van de Awb voor private organisaties die taken uitoefenen die door burgers als overheidstaak worden beleefd. Daarnaast is het denkbaar om te bepalen dat bestuursorganen altijd de verantwoordelijkheid dragen voor het in behandeling nemen van klachten van burgers, ongeacht door wie de taak wordt uitgevoerd. Deze oplossingsrichtingen zijn het nader verkennen waard, maar dat neemt niet weg dat op dit moment de voorkeur uitgaat naar de eerdergenoemde oplossingsrichting met betrekking tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de No.

3. Vervolg verkenning na de zomer van 2025

De komende maanden wordt in nauwe samenspraak met de No en een aantal ministeries opvolging gegeven aan de nadere verkenning. Ook voer ik hier het gesprek over met verscheidende lokale ombudsmannen en -commissies, mede met het oog op het voornemen van dit kabinet om de lokale ombudsfunctie te versterken. Daarnaast wordt ook - indien aangewezen - met andere stakeholders gesproken. Ik streef er vervolgens naar uw Kamer begin 2026 te informeren over de verdere voortgang van de verkenning en daarbij in ieder geval de eerste contouren te schetsen ten behoeve van de oplossingsrichting. Daarover ga ik vervolgens graag met uw Kamer in gesprek.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark