

Inleiding

Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) bestaat in 2026 vijftig jaar. In de loop van de jaren is de context waarin (lokale) ombudsinstituten hun werk doen behoorlijk veranderd. Zo hebben gemeenten er flink wat taken bijgekregen. In 2015 nog de uitvoering van jeugdhulp, Wmo en Participatiewet. Tegelijkertijd is de wijze waarop tegen de bevoegdheden van de ombudsinstituten wordt aangekeken, over de decennia veranderd. Die veranderende rolopvatting is niet nieuw. Die is al lang geleden ingezet. Zo trad in 2005 de Wet extern klachtrecht in werking. Daarin werd de zogenaamde 'interventiemethode' gecodificeerd die de ombudsmannen zeker al sinds eind vorige eeuw hanteren. En al in 1993 werd in VN verband de belangrijke rol van ombudsmannen benadrukt waar het gaat om het bewaken van de naleving van mensenrechten.

Deze veranderde rolopvatting van de ombudsman is de afgelopen jaren sterker aan het licht gekomen. Dat heeft bij diverse gemeenten vragen opgeroepen. In deze notitie lichten wij nader toe hoe de huidige zienswijze op de bevoegdheden van de ombudsman juridisch verankerd is in de Algemene wet bestuursrecht en past in nationale en internationale ontwikkelingen.

1. Wettelijk kader

Een aantal gemeenten duidt de rol van de ombudsman aan als 'tweedelijnsklachtbehandelaar'. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent het woord tweedelijnsklachtbehandelaar echter niet.

In artikel 9:18 Awb is bepaald dat eenieder het recht heeft de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens een inwoner heeft gedragen. Alhoewel in artikel 9:20 Awb staat dat een inwoner in principe eerst een klacht moet indienen bij het betrokken bestuursorgaan alvorens zich te wenden tot de ombudsman, kent de wet daarop een aantal belangrijke uitzonderingen.

Allereerst kan een inwoner de stap naar het bestuursorgaan overslaan als dit redelijkerwijs niet van hem kan worden geveerd (artikel 9:20 lid 1 Awb). In *Tekst en Commentaar*, 10e druk, p. 1116, wordt een aantal voorbeelden gegeven, zoals o.a. een ernstig verstoorde verhouding tussen inwoner en bestuursorgaan, bij klachten waarvan het de ombudsman bekend is dat het om een structureel knelpunt gaat en bij spoedeisendheid. Met name in geval van spoedeisendheid vragen wij als ORR niet van de inwoner zich eerst tot de gemeente te wenden. Het aantal signalen dat wij krijgen waar

spoedeisendheid speelt neemt toe, mede vanwege schaarste op het gebied van o.a. wonen, zorg, jeugdhulp en onderwijs.

Een tweede belangrijke uitzondering staat in artikel 9:23 onder l Awb dat bepaalt dat de ombudsman geen onderzoek hoeft te doen *als “na tussenkomst van de ombudsman naar diens oordeel alsnog naar behoren aan de grieven van de inwoner tegemoet is gekomen”*. Dit is de zogenaamde ‘interventiemethode’. In de Memorie van Toelichting staat hierover¹:

“Deze methode wordt vooral gevolgd voor die zaken waarin de klager een direct belang heeft bij een snelle tussenkomst van de Nationale ombudsman, gericht op het wegnemen van het probleem dat aanleiding was voor de klacht, en waarin de verwachting bestaat dat zo'n tussenkomst effectief zal kunnen zijn. Vaak leidt dit tot een snelle oplossing en is het niet meer noodzakelijk een rapport uit te brengen, nu de verzoeker reeds tevreden is gesteld.”

En in de Memorie van Toelichting staat ook dat die interventie zowel kan plaatsvinden in de fase dat er nog sprake is van klachtbehandeling bij het bestuursorgaan als in de fase dat er een onderzoek loopt bij de ombudsman. Dit geeft de ombudsman dus de bevoegdheid om te interveniëren, ook als de klacht nog bij het bestuursorgaan ligt. Van deze mogelijkheid maken wij regelmatig gebruik, bijvoorbeeld als een oplossing voor het probleem binnen handbereik ligt.

Tot slot wijzen we nog op onze bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging te doen (artikel 9:26 Awb). We hebben voor een dergelijk onderzoek, dat niet gebaseerd hoeft te zijn op een individuele klacht, allerlei wettelijke bevoegdheden. We kunnen informatie opvragen, getuigen vragen stellen, deskundigen inschakelen en plaatsen betreden (9:31 t/m 9:34 Awb). Met als doel een probleem voor een grotere groep inwoners zichtbaar te maken en bij te dragen aan een oplossing. Van die mogelijkheid hebben de ombudsman en kinderombudsman al vele malen gebruik gemaakt.

Dit overziend doet de term “tweedelijnsklachtbehandelaar” het werk van de ombudsman tekort. De Awb biedt de ombudsman ruimere bevoegdheden, óók als de klacht nog bij de gemeente ligt.

2. Nationale ontwikkelingen

Momenteel vindt er op nationaal niveau een aantal ontwikkelingen plaats die deze bredere bevoegdheden van de (lokale) ombudsman bestendigen.

¹ [Kamerstuk 28747, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#), zie onder artikel 9:23 onder k (oud) Awb.

Allereerst staat er in het regeerprogramma van 13 september 2024 in het hoofdstuk ‘Goed bestuur en sterke rechtsstaat’ dat voor het verbeteren van de kwaliteit en het functioneren van decentrale volksvertegenwoordigingen geïnvesteerd gaat worden in decentrale griffies, rekenkamers en de lokale ombudsfunctie.²

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken expliciteert in haar brief van 27 juni 2025 aan de Tweede Kamer over het Actieprogramma goed bestuur dat de lokale ombudsman náást de rol van klachtbehandelaar een taak heeft om bij te dragen aan herstel van vertrouwen en goed bestuur³:

*Voor een dienstbare en lerende houding is tot slot een belangrijke functie weggelegd voor lokale ombudsfuncties. Zij hebben immers kennis van de lokale context, kennen het lokale bestuur en bevinden zich nabij voor inwoners. **Naast de rol van klachtbehandelaar in individuele situaties ligt er voor de lokale ombudsfuncties ook een taak weggelegd om actief bij te dragen aan verbeteringen van beleid en uitvoering.** Zo wordt niet alleen het vertrouwen van burgers in het bestuur hersteld, maar gaat het bestuur als zodanig ook beter functioneren. Gelet op de veranderingen die zich in de samenleving en het bestuur de afgelopen decennia hebben voorgedaan, vraagt dit om een beter gepositioneerde ombudsfunctie. In overleg met de lokale ombudsfuncties en de Nationale ombudsman wordt momenteel gewerkt aan een aanpak ter versterking van de decentrale ombudsfuncties.*

De hier beschreven gesprekken tussen het Ministerie, lokale ombudsvoorzieningen en de Nationale Ombudsman vinden op dit moment plaats. Een van de onderwerpen is het beter verankeren van de bevoegdheden van lokale ombudsfuncties.

3. Internationale ontwikkelingen

De ombudsman is niet alleen een Nederlands fenomeen. Wereldwijd zijn er meer dan 200 (kinder)ombudsmannen. Het merendeel is lid van de International Ombudsman Institute (IOI). ORR is lid van de IOI. Ook internationaal wordt de ombudsman gezien als een belangrijk instituut dat bijdraagt aan het versterken van de rechtsstaat.

In 2019 legde de *European Commission on Democracy through Law*, onderdeel van de Raad van Europa, de uitgangspunten vast ter promotie en bescherming van ombudsmaninstituten (de *Venice Principles*).⁴ Deze Commissie noteert als eerste uitgangspunt dat:

² [Regeerprogramma | Regering | Rijksoverheid.nl](#).

³ [Kamerbrief Actieagenda goed bestuur | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁴ [Venice Commission adopts “Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution” - IOI News - IOI](#).

Ombudsman Institutions have an important role to play in strengthening democracy, the rule of law, good administration and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms.

Op 17 december 2024 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een Resolutie aan over de rol van de ombudsman in het bevorderen en beschermen van mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat.⁵ Een belangrijke overweging in deze resolutie op pagina 3 is deze:

Recognizing that the role of Ombudsman and mediator institutions, whether they are national human rights institutions or not, is the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, promotion of good governance and respect for the rule of law, as a separate and additional function, but also as an integral part to all other aspects of their work.

De VN bevestigt met deze resolutie dat de ombudsman een rol heeft in het bevorderen en beschermen van mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat als een aparte taak in aanvulling op en als integraal onderdeel van al het andere werk dat de Ombudsman doet. Lidstaten worden opgeroepen om deze taak van de ombudsmannen wettelijk te verankeren. Ombudsmannen worden in deze resolutie (pagina 6) opgeroepen om de lidstaten te helpen bij het bevorderen en beschermen van de mensenrechten en het bevorderen van goed bestuur en eerbiediging van de rechtsstaat.

Conclusie

Het bovenstaande overziend geven zowel de regering als internationale organen aan nationale en lokale ombudsinstituten een veel bredere opdracht om bij te dragen aan goed bestuur dan alleen door als tweedelijnsklachtbehandelaar te opereren. Wel wordt door de overheid erkend dat voor het goed functioneren van de ombudsman het belangrijk is deze rol opvatting te verankeren in nationale wetgeving. De gesprekken daarover lopen nu.

⁵ UN, General Assembly: The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law, 17 december 2024, A/RES/79/177.