

25 456

Wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 mei 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot nog enkele vragen en opmerkingen. De regering is graag bereid om, waar dat nodig is, verdere duidelijkheid te scheppen.

De leden van de VVD-fractie leek het de vraag of een verdere uitbreiding van het werkterrein naar decentrale overheden wel wenselijk is. Dit onder meer in verband met de aanzienlijke kosten verbonden aan een groot bureau en het beslag dat een klachtonderzoek zal leggen op de tijd van ambtenaren. Voorts vroegen deze leden zich af of het bestaande stelsel van rechtsbescherming niet voldoende bescherming biedt.

Zij vroegen verder het oordeel van de regering over goedkopere oplossingen voor de gemeenten, zoals een of meer ombudscommissies of een eigen ombudsman.

Er zijn naar het oordeel van de regering goede redenen om thans over te gaan tot de voorgestelde competentie-uitbreiding. Voorop staat dat bestuursorganen zelf intern klachten zorgvuldig dienen te onderzoeken. Een voorstel van wet tot regeling van het intern klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II 1997/98, 25 837, nrs. 1–2). Als sluitstuk van de interne klachtbehandeling geldt vervolgens de mogelijkheid om te klagen over gedragingen van bestuursorganen en hun ambtenaren bij een onafhankelijke klachtinstantie. Het gaat daarbij om een aanvulling op het stelsel van rechtsbescherming, dat in beginsel het besluit als object van bezwaar en beroep kent, met de mogelijkheid om een oordeel over feitelijke handelingen te verkrijgen.

De regering wijst erop, dat op dit punt al enige jaren geleden – mede onder invloed van de rapporten van de Nationale ombudsman – een ontwikkeling in gang is gezet, die ertoe heeft geleid dat klachtbehandeling tegenwoordig wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Met behoorlijke interne en externe klachtbehandeling is niet alleen het belang van de burger in zijn positie ten opzichte van de overheid gediend. Ook de overheid zelf heeft baat bij behoorlijke behandeling van klachten. Een zorgvuldige en tijdige afhandeling van klachten versterkt het vertrouwen van de burger in de overheid. De overheid kan ook zelf leren van klachten en de behandeling

daarvan. Zorgvuldige afhandeling, registratie en evaluatie van klachten biedt de gelegenheid om problemen en misstanden in de organisatie te onderkennen en weg te nemen. Het wegnemen van bronnen van onvrede bij burgers kan ook de efficiency ten goede komen.

Het besef van het belang van interne en externe klachtbehandeling wordt overigens blijkens onderzoek zowel in het openbaar bestuur zelf als in de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer breed gedeeld.

Verwezen zij in dit verband naar het verslag van een algemeen overleg van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 4 februari jl. over de ontwikkeling van het instituut Nationale ombudsman, waarin dit belang kamerbreed werd benadrukt (kamerstukken II 1997/1998, 25 650, nr. 3) , als naar het onderzoeksverslag van J.B.J.M. ten Berge e.a. , «Een blik op de toekomst van de Nationale ombudsman», Deventer 1997, en het rapport van de Algemene Rekenkamer, «Klantgerichtheid publieke dienstverlening» (kamerstukken II 1996/97, 25 285, nrs. 1-2) .

Een voorziening voor extern klachtrecht geldt reeds voor het Rijk, waarvoor de Nationale ombudsman al bevoegd is. De provincies, de waterschappen en achttien gemeenten hebben meer recent gekozen voor de Nationale ombudsman als externe klachtvoorziening.

Daarnaast zijn er (blijkens telling op 1 juli 1997) nog 71 gemeenten die beschikken over een externe klachtvoorziening. Daaronder bevinden zich onder meer de vier grote steden met een eigen, lokale ombudsvoorziening. Daarnaast zijn er gemeenten die gebruik maken van de externe klachtvoorziening van een andere gemeente of van een intergemeentelijke voorziening.

Dit wetsvoorstel strekt er mede toe gemeenten die niet beschikken over een eigen ombudsvoorziening een goed geregelde mogelijkheid van externe klachtbehandeling te bieden. Het gaat daarbij om een relatief goedkope faciliteit.

Klachtbehandeling kost uit de aard der zaak tijd. Er is echter, anders dan de leden van de VVD-fractie suggereren, gelet op de voorgaande beschouwing over het belang van zorgvuldige klachtbehandeling, geen sprake van tijdverspilling Indien een uitbreiding van het Bureau Nationale ombudsman noodzakelijk mocht zijn, zo reageert de regering op een vraag van de leden van de VVD-fractie dan worden deze kosten volgens het voorgestelde artikel 1c, eerste lid, uiteindelijk gedragen door de mede-overheden die onder de competentie van de Nationale ombudsman zijn gebracht. Indien een gemeente overweegt een externe klachtvoorziening in te stellen, staat het haar vrij om te kiezen voor een andere onafhankelijke klachtvoorziening dan de Nationale ombudsman (bij voorbeeld een eigen of deelname in een intergemeentelijke voorziening). Daarvoor geldt dan wel dat de externe klachtvoorziening aan bepaalde eisen van onafhankelijkheid dient te voldoen (kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1). Bij de keuze tussen aansluiting bij de Nationale ombudsman of instelling van een eigen klachtvoorziening kunnen ook kostenoverwegingen een rol spelen. De regering heeft in beperkte mate inzicht in de precieze kosten die zijn verbonden aan (boven)lokale ombudsvoorzieningen.

Deze kosten verschillen per gemeente. Of een «eigen» voorziening goedkoper zal zijn dan aansluiting bij de Nationale ombudsman valt des te moeilijker aan te geven, omdat gemeenten per klacht die over hen bij de Nationale ombudsman wordt ingediend, zullen gaan betalen. Op voorhand is over de mate waarin een gemeente klachten genereert weinig te voorspellen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts aandacht voor de brief van de waterschappen (kenmerk 974507 AJBZ/EK) . Met name zouden zij commentaar willen op de stelling, dat – kort gezegd – categoriale aanwijzing van alle waterschappen wenselijk is met het oog op de

duidelijkheid voor de burger. De waterschappen worden in het wetsvoorstel op dit punt op hun wenken bediend. Indien zij verzoeken om categoriale aanwijzing van alle waterschappen, zullen alle waterschappen categoriaal worden aangewezen. Bij nota van wijziging is de categoriale aanwijzing ten overvloede nog eens in het wetsvoorstel als mogelijkheid opgenomen. De keuze tussen (een verzoek om) separate of categoriale aanwijzing van waterschappen behoort tot de vrijheid van de waterschappen – en de andere mede-overheden – zelf. De regering is het er overigens mee eens dat het voor de burger het meest duidelijk is, als voor alle waterschappen eenzelfde externe klachtvoorziening geldt. De regering is op de hoogte van het voorbehoud dat de waterschappen destijds hebben gemaakt bij de gekozen financieringsystematiek. Op dit moment is het overleg met de Unie van Waterschappen (UvW) nog gaande.

Het uitgangspunt van de regering is dat bestuursorganen vrijwillig op basis van hun autonome bevoegdheid kiezen voor een bepaalde externe klachtvoorziening. Er is geen sprake van een verplichte aansluiting bij de Nationale ombudsman. In deze situatie past het dat de bestuursorganen zelf de kosten dragen. In het overleg met de UvW wordt gesproken over een stelsel waarin de categorieën van bestuursorganen kunnen kiezen tussen een model waarin een vast bedrag per door de Nationale ombudsman ontvangen klacht wordt betaald, dan wel een model waarin een gedifferentieerd bedrag wordt gehanteerd.

De differentiatie in het tarief betreft de situatie waarin een klacht heeft geleid tot een onderzoek enerzijds en de situatie waarin de klager niet-ontvankelijk wordt verklaard of niet aan het kenbaarheidsvereiste heeft voldaan anderzijds.

De leden van de fractie van het CDA konden tot tevredenheid van de regering in algemene zin wel instemmen met het wetsvoorstel. Zij hadden echter met gemengde gevoelens kennis genomen van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel. Zo misten deze leden een duidelijke uiteenzetting van de eindsituatie ten aanzien van het externe klachtrecht voor de gehele overheidssector en hoe en wanneer de bewindslieden deze situatie willen bereiken. De regering scheidt gaarne duidelijkheid op dit punt. In recente kamerstukken heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een perspectief geboden op de eindsituatie ten aanzien van het externe klachtrecht (zie m.n. de voormelde notitie externe klachtvoorzieningen: kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1) . Op deze plaats zij hieromtrent het volgende opgemerkt. De regering hanteert als uitgangspunt dat voor alle overheden een externe klachtvoorziening van kracht behoort te zijn. Dit uitgangspunt is voor belangrijke delen van de overheid reeds werkelijkheid. Alle departementen, de zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van de centrale overheid, de waterschappen, de provincies en achttien gemeenten vallen reeds onder de competentie van de Nationale ombudsman. Daarnaast is er een aantal gemeenten met een (inter)gemeentelijke ombudsvoorziening. De regering wenst op dit moment aan de gemeenten geen verplichting tot aansluiting bij de Nationale ombudsman of invoering van een eigen klachtvoorziening op te leggen. Wel stimuleert zij de ontwikkeling van het externe klachtrecht «van onderop» . Het «openstellen» van de Nationale ombudsman voor medeoverheden is een van de manieren waarop de regering die ontwikkeling – in faciliterende zin – poogt te bevorderen. Het behoort tot de autonome vrijheid van de gemeenten om te bepalen voor welke variant zij kiezen en op welk moment zij die keuze maken. Met de leden van de CDA-fractie is de regering niet zonder meer optimistisch gestemd over de snelheid waarmee het externe klachtrecht op gemeentelijk niveau ingang zal vinden. Er zij overigens op gewezen dat veel gemeenten zich thans voorbereiden op invoering van het interne klachtrecht, dat in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht zal worden neergelegd. Het sluitstuk

van het klachtrecht (een externe klachtvoorziening) komt in de meest wenselijke situatie in de gemeentelijke besluitvorming tegelijkertijd aan de orde. Dat legt evenwel een forse druk op de gemeentelijke besluitvorming, mede gelet op de invoeringsactiviteiten die met het klachtrecht gepaard gaan. Is voortvarendheid op dit punt dus gewenst, het valt in een aantal gevallen niet te vermijden dat gemeenten eerst het interne klachtrecht deugdelijk invoeren om de vervolgstap naar het externe klachtrecht eerst (kort) daarna te zetten. De regering meent daarom dat over vier jaar nog eens kritisch moet worden bezien hoe het lokale externe klachtrecht zich heeft ontwikkeld. Mocht dan blijken dat de situatie te wensen over laat, dan kan alsnog worden overwogen bij wet een externe klachtvoorziening op te leggen. De commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is intussen al wel gevraagd advies uit te brengen over regels die moeten gelden voor onafhankelijke externe klachtvoorzieningen.

Langs deze weg en door elke mogelijkheid van voorlichting op dit punt te benutten, poogt de regering het proces van ontwikkeling van lokale externe klachtvoorzieningen waar mogelijk verder te helpen.

De regering verschilt van mening met de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de waardering van artikel 1a van het wetsvoorstel. Deze leden hebben gelijk als zij het een stap voorwaarts noemen dat zelfstandige bestuursorganen voortaan van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman zullen vallen.

Daarmee verdwijnt de omslachtige en tijdrovende aanwijzingssystematiek en is de duidelijkheid voor de burger gediend. Indien deze leden echter de intrekking van een categoriale aanwijzing van de waterschappen een stap terug noemen, moet sprake zijn van een misverstand. De Wet Nationale ombudsman maakt in haar huidige tekst geen onderscheid tussen categoriale of separate aanwijzing. Uit de aanwijzingspraktijk valt af te leiden dat beide tot de mogelijkheden behoren: bestuursorganen van de waterschappen zijn categoriaal aangewezen, terwijl de de achttien gemeenten elk bij naam zijn genoemd in de verschillende besluiten waarin zij zijn aangewezen.

De regering heeft, dit in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie, geen aanleiding te vermoeden dat de waterschappen geen verzoek om categoriale aanwijzing zullen doen.

De leden van de fractie van het CDA zouden gaarne worden ingelicht over de (soort) overwegingen die het beleid terzake van de negatieve aanwijzingsbevoegdheid zullen bepalen. De regering verwijst in dit verband naar het standpunt dat zij in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft ingenomen (kamerstukken II 1997/98, 25 456, nr. 6, blz. 4-5) en voegt daar het volgende aan toe. Op dit moment bestaat er geen reden om bestuursorganen uit te zonderen, anders dan de bestaande, beperkte uitzonderingen. De regel, die ook in de aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (Awr 124q) is neergeslagen, is dat al deze bestuursorganen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman dienen te worden aangewezen (en in de toekomst worden zij dus niet uitgezonderd). Het moge echter duidelijk zijn dat, waar internationale of Europese regelgeving of ander (hoger) recht eraan in de weg staat om de Wet openbaarheid van bestuur of de Wet Nationale ombudsman van toepassing te laten zijn, zoals de beperkte uitzondering met betrekking tot De Nederlandsche Bank, De Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Verzekeringkamer, in een uitzondering voorzien dient te worden. Voorts kan niet op voorhand worden uitgesloten dat het in een bijzonder geval om andere redenen niet wenselijk is om de Wob en de WNO onverkort van toepassing te laten zijn op een bestuursorgaan. De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of het nodig is dat de kosten verbonden aan de aansluiting bij de Nationale ombudsman, bij de mede-overheden in rekening worden gebracht. De regering wijst erop dat

de nu voorgestelde keuze de enig logische is. Uitgaande van de keuzevrijheid van de mede-overheden ten aanzien van de klachtvoorziening (zowel ten aanzien van het moment als de vormgeving), behoren de kosten voor rekening van de mede-overheden te komen. Op de vraag van deze leden of het ministerie zijn tijd niet beter kan gebruiken, antwoordt de regering dat zij het, hoewel het hier niet om buitensporig hoge bedragen gaat, alleszins gerechtvaardigd vindt, dat de kosten op zorgvuldige wijze worden berekend.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af waarom de zelfstandige bestuursorganen geen kosten in rekening worden gebracht. De regering wijst erop dat de financiering is geregeld via een forfaitaire verdeling van de kosten over de departementen. Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die een groot aantal klachten genereren, is het aan de departementen overgelaten om de kosten van de behandeling van deze klachten, aan die zelfstandige bestuursorganen door te berekenen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Staatsscretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager