

Vergaderjaar 2004–2005

28 747

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten over bestuursorganen door een ombudsman, alsmede daarmee samenhangende wijziging van de Wet Nationale Ombudsman, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet extern klachtrecht)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 5 oktober 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat dit wetsvoorstel een logisch en ook door het CDA gewenst sluitstuk in de rechtsbescherming van de burger en rechtspersonen en andere groeperingen tegen overheidsoptreden of nalaten bevat. Hier niet de besluitvorming door bestuursorganen, maar het gedrag van die overheidsorganen of van de personen die onder hun verantwoordelijkheid handelen (meestal ambtenaren). Het betreft hier het waarborgen van een procesgang en het voorschrijven van een externe instantie die het finale woord spreekt bij de beoordeling van verzoeken (klachten) die met betrekking tot dat overheidsgedrag zijn ingediend. Feitelijk betekent dit vooral dat gemeenten die nog geen externe klachtafhandeling kenden bovenop de interne klachtbehandeling daartoe nu worden verplicht door zich of aan te sluiten bij de Nationale ombudsman of door zelf een ombudsfunctie te verzorgen (meestal ombudsman, soms ombudscommissie). Gemeenten die zelf al zo'n voorziening kenden zullen moeten nagaan of die voorziening voldoet aan de in dit wetsvoorstel gelegen eisen. Het viel deze leden op dat de Raad van State nogal forse kritiek oefende op onderdelen van dit wetsvoorstel. De parallelle met de Wet Nationale ombudsman had volgens de Raad kennelijk wel verder mogen worden doorgetrokken. Vooral de waarborgen rond onafhankelijkheidseis en de professionaliteit zouden versterking behoeven. De regering is op een aantal punten aan die kritiek tegemoet gekomen, maar heeft mede ook om praktische redenen toch nogal wat ruimte gelaten aan de beleidsvrijheid van de betrokken decentrale bestuursorganen (hier vooral de gemeenteraad en Provinciale Staten). Deze leden hechtten in het algemeen sterk aan lokale en provinciale autonomie maar dat betekent natuurlijk niet dat op het punt van rechtsbescherming van bijv. individuele burgers grote verschillen toelaatbaar zijn. In dit verband vroegen deze

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (*pl.v. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP), Engels (D66).

leden naar de opvatting van de regering terzake. In hoeverre is naar de opvatting van de regering het in het kader van de rechtsbescherming van burgers toegestaan dat de organisatie van die rechtsbescherming (hier extern klachtenrecht) van gemeente tot gemeente en provincie tot provincie verschillend wordt vormgegeven? De opstelling van de regering bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van dit wetsvoorstel konden de leden van de CDA-fractie echter voorshands billijken. Er is bovendien de interventie mogelijkheid van de Nationale Ombudsman. Wel is het inderdaad nuttig de vinger aan de pols houden. Wellicht kan de Nationale ombudsman gevraagd worden in zijn jaarverslag ook enige aandacht te besteden aan de ervaringen die ten aanzien van de ontwikkeling van het externe klachtenrecht zoals dat in dit wetsvoorstel is vervat, in de loop van de tijd worden opgedaan. Deelt de regering die opvatting? Deze leden hebben na kennisneming van hetgeen tot nu toe rond dit wetsvoorstel is verhandeld nog een aantal vragen. Beantwoording daarvan, kan zo hoopten zij, nog wat meer licht werpen op het wetsvoorstel.

Een ieder, waaronder, zo namen deze leden aan, o.a. ook externe klokkenluiders, heeft het recht te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid zich jegens hem of jegens een ander heeft gedragen. In dat laatste geval was en is de ombudsman niet verplicht een onderzoek in te stellen. Is hier volledige vrijheid voor de ombudsman of dienen hier de opstelling van die ander(deze vindt bijvoorbeeld het de moeite niet zo waard) of de relatie tot de verzoeker (kind, echtgeno(o)t(e) dan wel de leeftijd van die ander een belangrijke rol te spelen?

Indien de raad of Provinciale Staten een gemeentelijke of provinciale ombudsman of ombudscommissie benoemen, verplicht te voldoen aan de vorderingen van een gemeentelijke of provinciale enquêtecommissie (verschijnen, getuigen, eedsaflegging of inzageverschaffing documenten, enz.)? Het is naar de opvatting van deze leden van het CDA goed denkbaar dat het object van een enquête eerder, tegelijkertijd of binnenkort onderwerp is (geweest) van een externe klachtenprocedure.

Is het besluit van de raad als bedoeld in het voorgestelde artikel 81q lid 3 onder f(vertrouwensontslag) een besluit dat aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen? Indien zulks het geval is, waaraan dient de rechter dan te toetsen?

Kan het personeel van de gemeentelijke of provinciale ombudsman geen enkele werkzaamheid onder welke titel ook op welk moment dan ook en op welk gebied dan ook voor de rechtspersoon gemeente of provincie of voor diens bestuursorganen ook verrichten?

De leden van de fractie van het CDA zouden het op prijs stellen indien de regering wat meervoorbeelden zou kunnen geven van de in art 81r 79s neergelegde algemene norm.

Kan een gemeente of provincie de ombudsfunctie neerleggen bij een externe (art 7:13 Awb bezwaarschriftencommissie of aan kamers daaruit of aan personen die daarvan lid zijn)?

Welke is de positie van een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie in wie door bijv. twee gemeenten (provinciale staten, waterschapbesturen of algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen) het vertrouwen is opgezegd? Wat betekent een en ander voor de afhandeling van verzoeken met betrekking tot de bestuursorganen van de gemeenten die de ombudsman het vertrouwen opzegden?

Kan het burgerjaarverslag als bedoeld in art 170 lid1 onder e van de burgemeester en dat van de Commissaris van de Koning bedoeld in art. 175 lid 1 onder e ook kwalificaties bevatten van het werk van de provinciale of gemeentelijke ombudsman?

Art. 14 van het wetsvoorstel bevat het criterium «veiligheid van de staat» Wat wordt daar in dit verband onder verstaan. Het was deze leden

opgevallen dat met name onder Europese invloed het begrip «nationale veiligheid» in de Nederlandse wetgeving opruikt (Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten bijv). Het begrip belang van de staat heeft ook verschillende betekenissen. Derhalve is een precisering van het begrip veiligheid van de staat in de context van dit wetsvoorstel welkom. In hoeverre kan het optreden van volksvertegenwoordigers of van bestuursorganen jegens volksvertegenwoordigers (bijv. college van Gedeputeerde staten tegenover de provinciale staten of leden daarvan) onderwerp zijn van verzoeken (vergelijk ook de klacht van Prof. Tak over antwoorden van de regering aan Kamerleden.

Kan het gedrag van bestuursorganen of van ambtenaren, werkzaam onder verantwoordelijkheid van die bestuursorganen ten opzichte van zogeheten «klokkenluiders», zowel interne als externe klokkenluiders, ook onderwerp zijn van zo een verzoek(klacht) en zo ja, onder welke omstandigheden?

Welke is de relatie van een gemeentelijke (provinciale) ombudsman of ombudscommissie ten aanzien van de gemeentelijke (of provinciale-) rekenkamer of rekenfunctie? Is de rekenkamer rekenfunctie bevoegd alle documenten die bij de ombudsfunctie berusten te onderzoeken indien zij dat voor de vervulling van haar taak nodig acht. Kan het gedrag van de gemeentelijke(provinciale) rekenkamer/rekenfunctie op dezelfde wijze als dat van gemeentelijke(provinciale)bestuursorganen onderwerp zijn van onderzoek door bovengenoemde ombudsfuncties?

De leden van de **PvdA** hadden met belangstelling en met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel dat immers een belangrijke stap vooruit is in het streven om burgers een adequaat en kwalitatief hoogwaardig extern klachtrecht te bieden ten opzichte van alle overheden, ook de decentrale overheden en de gemeenschappelijke regelingen. Zij hadden daarover echter nog wel een enkele vraag die betrekking heeft op de regeling in art 81 t van het onafhankelijke functioneren en de ambtelijke ondersteuning van de gemeentelijke ombudsman of ombudscommissie. Dit artikel bevatte bij indiening al drie belangrijke waarborgen: de ombudsman draagt bij het college het personeel voor dat nodig is voor de ondersteuning van zijn werkzaamheden; het personeel is voor die werkzaamheden ook uitsluitend aan de ombudsman verantwoordelijk; de ombudsman wordt gevrijwaard van het ontvangen van instructies voor diens werkzaamheden. Bij nota van wijziging is hieraan nog een vierde element toegevoegd, te weten het verbod aan personeel van de ombudsman om werkzaamheden te verrichten voor het bestuursorgaan waarnaar de ombudsman een onderzoek kan instellen (dus diens gehele competentie inzake extern klachtrecht omvattend). De aan het woord zijnde leden signaleerden enkele praktische nadelen die verbonden zijn aan deze vierde in abstracto en op zichzelf beschouwd overigens alleszins verdedigbare waarborg. Met name kleine gemeenten komen in de problemen als de daar werkzame ambtenaren niet kunnen worden ingezet voor werk ten behoeve van de ombudscommissie. Dit werk zal daar immers slechts incidenteel zijn (denk aan een ambtenaar van de bestuursdienst die de ombudscommissie ondersteunt zonder daar een dagtaak aan te hebben) zodat het in de praktijk wel gecombineerd zou moeten worden met door de wetsbepaling verboden overige werkzaamheden ten behoeve van de gemeente. Het gevolg daarvan is dat deze ombudscommissies extern, bijvoorbeeld bij naburige gemeenten, deskundigheid moeten inhuren. Dit is duurder, weinig efficiënt en het leidt tot ambtelijke ondersteuning die per definitie geen kennis heeft van de gemeente waar het over gaat en derhalve meer moeite zal hebben om in de lokale gemeenschap aanwezige kennis te mobiliseren (en zo een hoogwaardige afhandeling van de klacht van de burger te garanderen). Hoe moeten de kleinere ombudscommissies die zich voor dit probleem gesteld zien naar het oordeel van de minister dit

probleem oplossen? Kan het obstakel zo groot zijn dat er voor hen niets anders opzit dan het externe klachtrecht aan de Nationale ombudsman over te laten? Wat blijft er dan van de in deze wet nagestreefde lokale autonomie bij de keuze van de modaliteiten van het extern klachtrecht? Deze leden wilden ook graag vernemen of de minister van mening is dat in het stelsel van waarborgen van artikel 81 t de regeling van het nieuwe derde lid een wezenlijke toevoeging betekent of dat de andere drie waarborgen ook wel toereikend zouden kunnen zijn voor het doel, te weten onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige klachtenbehandeling?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling en in overwegende mate ook met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Niettemin hadden zij er behoefte aan de regering enkele vragen voor te leggen.

Eind 2002 waren er nog 65 gemeenten die tot dan toe geen ombudsfunctie hadden uitgesteld en die zich ook niet bij de Nationale ombudsman hadden aangesloten. Deze leden stelden de vraag of inzicht verschaft kan worden in de overwegingen die deze gemeenten (tot dan toe) dit standpunt hebben doen innemen.

Bij Nota van wijzigingen is het derde lid van artikel 83 Gemeentewet toegevoegd betreffende de onafhankelijke ambtelijke ondersteuning van de ombudsman. Deze leden merkten allereerst op dat deze wijziging niet is toegelicht. Zij vroegen of een strikte scheiding van werkzaamheden door het personeel voor de ombudsman respectievelijk een gemeentelijk bestuursorgaan geen ongewenste effecten, in het bijzonder bij kleinere gemeenten, kan opleveren. Tenslotte vroegen zij waarom, indien de bedoelde bepaling wenselijk is, niet eenzelfde bepaling in de Provinciewet is opgenomen.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen