

Vergaderjaar 1997–1998

25 456

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 oktober 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, brengt onderstaand verslag uit. Met een tijdige en afdoende beantwoording van de daarin opgenomen vragen en opmerkingen, acht zij de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de nieuwe voorgestelde aanwijzigingsystematiek. Elke regeling die bureaucratische rompslomp bestrijdt vinden zij een welkome zaak.

Deze leden spreken hun waardering uit voor het – mede door de regering – ondersteunde proces van uitbreiding van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.

Over de uitbreiding van de bevoegdheid naar de categorie bestuursorganen gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen willen deze leden in het vervolg nader ingaan.

De leden van de fractie van de PvdA hebben een vraag ten aanzien van de uitzondering van bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op het beleidsterrein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Gesteld wordt dat de uitzondering van deze bestuursorganen gelegen is in het feit dat ten aanzien van deze instellingen per geval de aard en de omvang van de gevolgen in ogenschouw moeten worden genomen van het zijn van bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb. Vervolgens wordt gesteld dat op termijn, d.i. na 5 jaar, het voor de overige bestuursorganen geldende systeem ook voor deze organen van de rijksoverheid op het beleidsterrein van OC&W van kracht dient te worden. Deze leden vragen wat er in deze periode van 5 jaar zou kunnen veranderen in de aard van deze organen zodat zij onder het geldende systeem voor andere bestuursorganen zouden kunnen vallen. Wat wordt er met andere woorden wezenlijk veranderd bij deze instellingen over de periode van 5 jaar? Waarom is de termijn van 5 jaar gesteld?

De leden van de fractie van de PvdA hebben grote waardering voor de ingezette ontwikkeling om ook bestuursorganen van gemeenten,

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Duivesteijn (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), Korthals (VVD), Luchtenveld (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen onder de werking van de Wet Nationale ombudsman te brengen. Zij zijn van oordeel dat de gegroeide consensus tussen Kamer en regering dat voor alle bestuurslagen een externe klachtvoorziening dient te bestaan een stevige basis is voor een uiteindelijke regeling die de rechtsbescherming van de burger met betrekking tot overheidsop treden zal garanderen.

Deze leden hebben wel enkele vragen ten aanzien van de keuzevrijheid van met name gemeenten die al dan niet zelf een klachtvoorziening in het leven zouden kunnen roepen of zich zouden kunnen aansluiten bij de Nationale ombudsman. Zij hebben kennisgenomen van de reactie van de Nationale ombudsman op dit punt. Deze leden vragen of het niet consistent zou zijn om eerst duidelijkheid te scheppen over welke situatie uiteindelijk wordt nagestreefd, alvorens deelaspecten uit te werken. Kan de regering aangeven welke situatie zij ten aanzien van de klachtvoorziening wenselijk acht? Is bijvoorbeeld een situatie waarbij mede-overheden een keuzemogelijkheid hebben om geen klachtvoorziening te treffen wenselijk? Op welke wijze antwoordt de regering op de stelling van de Nationale ombudsman dat wanneer de wetgever de ruimte zou willen (blijven) bieden een aanzienlijke groep bestuursorganen nog aan de controle door een externe klachteninstantie onttrokken is, rechtsongelijkheid blijft bestaan, iets wat door de burger niet wordt begrepen. Met andere woorden, is de nu voorgestelde regeling van een aanwijzing op verzoek van het bestuur van een mede-overheid wel een verantwoorde keuze? De leden van de fractie van de PvdA betwijfelen dat.

Zou een model waarbij het treffen van een klachtvoorziening verplicht is voor alle bestuursorganen van de overheid niet te verkiezen zijn boven het proces van geleidelijkheid dat nu wordt voorgesteld? Deze leden zijn van mening dat het uitspreken van het principe van een landelijk dekkend stelsel van klachtvoorzieningen wenselijk is. Daarnaast is het nodig dat kwaliteitseisen waaraan deze klachtvoorzieningen dienen te voldoen worden vastgesteld.

Het uitspreken van het principe vóór een klachtvoorziening op alle overheidsniveaus en het stellen van kwaliteitseisen aan deze voorzieningen schept wel verplichtingen. Het is echter zo, aldus deze leden, dat de implementatie van dit principe gefaseerd plaats zou kunnen vinden.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich voorstellen dat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om binnen 5 jaar een klachtvoorziening te verwezenlijken. Na die 5 jaar zouden ze van rechtswege onder de werking van de Wet Nationale ombudsman vallen en zich derhalve moeten aansluiten bij een ombudsvoorziening (lokaal, regionaal of bij het Instituut Nationale ombudsman). Deze leden zijn van mening dat bij de uitwerking van deze principiële keuze voor een klachtvoorziening de bestaande differentiatie in gemeentelijke ombudsinstituten en de Nationale ombudsman dient te blijven bestaan. De vaststelling van kwaliteitseisen is een waarborg voor het werk in een gedifferentieerde organisatievorm. Uiteindelijk gaat het er om dat de klachtvoorziening tot stand wordt gebracht en zo praktisch mogelijk wordt ingezet ten behoeve van de burgers. In dit verband vragen de leden van de fractie van de PvdA wat er op tegen zou zijn om de vraag van de Unie van Waterschappen om de handhaving van de categorale aanwijzing (ook een vorm die in het differentiatiedenken past) in de wet vast te leggen. Waarom kiest de regering voor een impliciete aanduiding en niet voor een expliciete vermelding dat categorale aanwijzing mogelijk is? Deze leden vragen de regering of zij bereid is dit punt alsnog in de wetstekst op te nemen.

Een van de moeilijkheden bij de uitwerking van de gedachte van een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen is de bekostigingsproblematiek. Ook op dit punt dient naar de mening van de leden van de fractie van de PvdA een principieel standpunt te worden ingenomen. Indien de regering van mening is dat er een landelijk dekkend

stelsel dient te zijn zullen ook de benodigde financiële middelen daartoe beschikbaar moeten zijn. Is het zo dat voor het onder de werking van de Wet Nationale ombudsman brengen van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen het bedrag van ± f 15 miljoen nodig is? Deze leden ontvangen graag een antwoord van de regering over de mogelijkheden van financiering. Zij stellen voor deze financiering zo in te richten dat de keuze van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen voor de instantie waaraan ze zich willen aansluiten of de instantie die zichzelf in het leven zouden willen roepen gehonoreerd wordt. Het is in ieder geval onwenselijk dat gemeenten die zelf een voorziening treffen (zoals nu het geval is in de grote steden) uit eigen middelen de ombudsvoorziening bekostigen en dat gemeenten die een afwachtende houding aannemen de financiering via het rijk krijgen.

Er dient dus een bekostigingssysteem te komen dat zowel de eigen verantwoordelijkheid van de mede-overheden alsmede de verantwoordelijkheid van het rijk tot uitdrukking brengt.

In de stukken tot nu toe wordt gesproken over het treffen van een voorziening «voor eigen rekening» van de mede-overheden. De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich voorstellen dat in het Gemeente- en Provinciefonds een verhoging van het budget zou kunnen plaatsvinden, op voorwaarde dat deze overheden aan de verplichting tot het treffen van een klachtenvoorziening gaan voldoen. Indien een termijn van 5 jaar wordt genomen voor de implementatie van het landelijk dekkend stelsel van klachtenvoorzieningen, dan moet het kostenaspect geen onoverkomelijk probleem vormen. Een complementaire financiering, waarbij gemeenten een deel uit eigen middelen bekostigen, zou wellicht de meest verkiesbare vorm van bekostiging kunnen zijn.

Samenvattend zien de ideeën van de leden van de PvdA-fractie op dit punt er als volgt uit.

Zij zijn voorstander van het principe dat er een externe klachtenvoorziening dient te zijn voor alle overheden. Dit principe dient vastgelegd te worden in de Wet Nationale ombudsman. Het instellen van een externe klachtenvoorziening is geen vrijblijvende zaak. Mede-overheden zijn verplicht een dergelijke voorziening te treffen. Mede-overheden kunnen deze verplichting vorm geven door een eigen externe klachtenvoorziening in het leven te roepen (een eigen ombudsman), zich aansluiten bij een regionale ombudsman of bij de Nationale ombudsman. Er dienen kwaliteitseisen te worden vastgesteld. Indien één van de mede-overheden in 5 jaar vanaf de inwerkingtreding van deze wet geen externe klachtenvoorziening heeft getroffen, dan is die overheid van rechtswege aangesloten bij de Nationale ombudsman. Op deze wijze kan een landelijk dekkend netwerk van klachtenvoorzieningen gerealiseerd worden. Voor deze opzet dient een bekostigingsregeling te worden ontworpen die recht doet aan het eigen initiatief van mede-overheden en het rijk.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een reactie op deze voorstellen. Is wat deze leden voorstellen enigszins in lijn met de opgedane ervaringen in de lopende proefprojecten voor wat betreft de bekostigingssystematiek? In welke richting wijzen deze ervaringen als het gaat om de financiering van de klachtenvoorzieningen?

Het voorstel over de aanwijzingsmethodiek kunnen deze leden in grote lijnen onderschrijven. De periode van 6 maanden tussen de sluitingsdatum voor het indienen van een verzoek en het moment van aanwijzing is noodzakelijk teneinde de voorbereidingsfase goed te laten plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming geconstateerd dat de regering vóór het uitbrengen van dit verslag heeft gereageerd op het onderzoeksrapport «Nationale ombudsman 2000-plus». Zij vragen de regering aan te geven wat de consequenties zijn van de aanbevelingen uit dit rapport voor het onderhavige wetsvoorstel. Hoe gaat de regering

de verschillende aanbevelingen die zij wil overnemen verwerken in de Wet Nationale ombudsman?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij kunnen zich vinden in de door de Nationale ombudsman gemaakte opmerkingen van principiële aard. Zij menen dat uit artikel 108, eerste lid, Grondwet voortvloeit dat klachten betreffende overheidsgedragingen door een onafhankelijk orgaan onderzocht moeten kunnen worden. Hun staat voor ogen dat lagere overheden hierbij de keuze hebben tussen een eigen onafhankelijk orgaan of de Nationale ombudsman. Deelt de regering dit streefbeeld?

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne hoe de regering de positie van organen van instellingen van bijzonder onderwijs ziet. Zijn zij bekleed met openbaar gezag; zo ja, in hoeverre?

De leden van de CDA-fractie vinden de regeling van de kostenvergoeding bij of krachtens AMvB te weinig houvast geven. Kan de wet geen criterium voor deze vergoeding geven? In het licht van hun algemene opmerking achten deze leden het gewenst dat de kostenverdeling op den duur deel uitmaakt van de regeling van de financiële verhouding tussen het rijk en andere overheden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel, waarmee zij in grote lijnen kunnen instemmen. Gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen krijgen de gelegenheid zich desgewenst aan te sluiten bij de No als externe klachtvoorziening. Een voorstel voor minimumeisen in de Awb aan de interne klachtvoorziening ligt bij de Raad van State. Over enige tijd zal een besluit moeten worden genomen over het al dan niet stellen van minimumeisen aan de externe klachtvoorziening. Wanneer zal de regering zich daarover beraden? Welke relatie ziet de regering tussen een eventueel besluit tot het stellen van minimumeisen aan de externe klachtvoorziening en artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet, artikel 108 van de Gemeentewet, het corresponderende artikel van de Provinciewet en de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het bestuursakkoord?

De leden van de VVD-fractie stemmen in met de bepaling dat «andere» bestuursorganen onder de werking van de Wno vallen, voorzover zij daar niet bij AMvB van zijn uitgezonderd. Als nadeel wordt genoemd dat de bestaande lijst van deze bestuursorganen komt te vervallen. Genoemde leden vragen in hoeverre het register van zelfstandige bestuursorganen deze lijst kan vervangen.

Voorgesteld wordt een beperkte en tijdelijke uitzondering te creëren voor een aantal zelfstandige bestuursorganen op het beleidsterrein van het ministerie van OCW. Over welke zbo's gaat het dan, en wat zijn in de praktijk de problemen die ontstaan indien geen uitzondering wordt gemaakt? Als het noodzakelijk is die uitzondering nu wettelijk vast te leggen, waarom kan dan al gelijktijdig worden gesteld dat die uitzondering slechts tijdelijk van aard zal zijn?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat in de toelichting expliciet wordt aangegeven dat op verzoek categoriale aanwijzing kan plaatsvinden. Brengt de tekst van Artikel I, onderdeel C, artikel 1b, eerste lid, met zich mee dat in zo'n geval iedere gemeente, provincie, waterschap of gemeenschappelijke regeling die het betreft expliciet moet worden aangewezen? Is het dan niet beter de mogelijkheid tot categoriale aanwijzing in de wet op te nemen?

Zij verzoeken de regering in te gaan op het belang van interne en externe klachtvoorzieningen voor gemeenschappelijke regelingen. Moet daarbij nog onderscheid tussen gemeenschappelijke regelingen worden gemaakt? Worden de minimumeisen in de Awb voor interne klachtvoorziening ook op gemeenschappelijke regelingen van toepassing?

In lijn met de keuze voor vrijwilligheid in plaats van verplichting is, dat zij die zich aansluiten zelf de kosten dragen. Voor wat betreft de regeling voor kostenvergoeding verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering hen te informeren over de resultaten van de evaluatie van het proefproject.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de aanbevelingen in het rapport «Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman». Geven deze aanbevelingen de regering aanleiding tot wijziging of aanvulling van het onderhavige voorstel?

De leden van de fractie van D66 juichen de overstap van de regering naar een systeem van algemeen van toepassing verklaring behoudens uitzondering bij AMvB voor zowel de competentie van de Nationale ombudsman als voor de Wet openbaarheid van bestuur toe. Gezien de uitbreiding van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman lijkt de overstap naar dit systeem in de eerste plaats uit praktisch oogpunt logisch. Daarnaast is een algemene aanwijzing in de Wet Nationale ombudsman verkieslijk uit oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid. Met name de limitatieve opsomming van aangewezen zbo's in de AMvB is deze leden een doorn in het oog. Hopelijk worden de voordelen van een categoriale aanwijzing niet overschaduwd door een lange lijst van uitgezonderde bestuursorganen. Volgens de regering zijn algemene criteria die een uitzondering reeds op voorhand rechtvaardigen moeilijk te geven; van geval tot geval zal de uitzondering moeten worden beoordeeld. Kan de regering echter bij benadering aangeven welke de mogelijke criteria zijn die uitzondering noodzakelijk maken? Welke van de huidige bestuursorganen zullen bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel reeds uitzondering behoeven?

De leden van de fractie van D66 vinden overigens de motivering die de regering geeft voor uitzondering van bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op het beleidsterrein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het voorgestelde artikel 1a, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman en artikel 1, tweede lid van de Wet openbaarheid van bestuur nogal summier. Deze leden zijn niet op voorhand overtuigd van de noodzaak om deze bestuursorganen uit te zonderen van het systeem van algemene toepassingsverklaring van de bovengenoemde wetten. Kan de regering de categorische uitzondering van de bestuursorganen belast met onderzoek en onderwijs op het beleidsterrein van het ministerie van OC en W nader beargumenteren? Kan de regering uitleggen in welke richting de gedachtengang over onderwijsinstellingen als bestuursorganen zich (naar verwachting) nog zal ontwikkelen? Bestaan soortgelijke problemen niet op andere beleidsterreinen? Waarom kiest de regering voor een overgangstermijn van vijf jaar?

Deze leden zijn verheugd dat de regering door middel van dit wetsvoorstel erkent dat er behoefte is aan een wettelijke regeling van de externe klachtvoorziening voor mede-overheden. Deze leden vinden het echter jammer dat de regering in onderhavig wetsvoorstel een maatregel voorstelt die niet landelijk dekkend is. De leden van de fractie van D66 hebben reeds enkele jaren gepleit voor een algemene regeling die de voorziening in een lokale ombudsfunctie in alle gemeenten garandeert. Zij zijn van mening dat een adequate klachtvoorziening niet gemist kan worden, niet op centraal noch op decentraal niveau. Het experiment waarin provincies en gemeenten voor de duur van anderhalf jaar onder de werking van de Nationale ombudsman zijn gebracht, en het voornemen om aan alle gemeenten de mogelijkheid te geven tot aansluiting bij de externe klachtenbehandeling van de Nationale ombudsman vinden deze leden op zich een stap in de door hen gewenste richting. De vrijblijvendheid is hen echter een doorn in het oog.

De regering is echter van mening dat verplichte externe klachtenregeling vooralsnog niet aan de orde is. In de brief van 24 september jl. geeft de staatssecretaris o.m. het argument dat eerst de ontwikkeling ten aanzien van de interne klachtbehandeling zouden moeten worden afgewacht. Betekent dit dat pas na wettelijke regeling in de Awb en na evaluatie van een eerste periode van interne klachtbehandeling opnieuw de externe klachtbehandeling ter overweging zal liggen? Aan welke termijn moeten deze leden denken?

Het moge duidelijk zijn dat de leden van de fractie van D66 hechten aan de spoedige totstandkoming van een verplichte externe klachtenvoorziening. Zij verwijzen daarbij naar de motie van het lid De Graaf (25 275, nr. 3) die is ingediend tijdens het debat over het jaarverslag van de Nationale ombudsman op 28 augustus jl. Daarin wordt een beleid gevraagd dat erop gericht dient te zijn dat:

- in alle gemeenten een onafhankelijk en externe klachtenbehandeling bestaat;
- die gemeenten die daar niet zelfstandig of tezamen met andere gemeenten in voorzien, verplicht en voor eigen rekening onder de Wet Nationale ombudsman worden gebracht. De regering wordt verzocht terzake in het kader van de evaluatie van het experiment met nadere voorstellen, waaronder een stappenplan, te komen.

Deze leden beseffen dat de trajecten van de evaluatie van het experiment en de behandeling van onderhavig wetsvoorstel gelijk oplopen. Dit betekent dat op dit moment de keuze voor een verplichte aansluiting nog niet in onderhavig wetsvoorstel verwerkt kan worden. Voor wat betreft de uitwerking van het verplichte model van lokale ombudsvoorziening achten deze leden de uitkomst van de evaluatie van belang. Ook het stappenplan zal hierop gebaseerd moeten worden. Deze leden zijn vooralsnog voornemens de motie De Graaf aan te houden tot na de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel. Indien deze motie voldoende steun vindt in de Kamer zal dit consequenties hebben voor onderhavig wetsvoorstel. Welke aanpassingen ten aanzien van de voorgestelde bepalingen in onderhavig wetsvoorstel zou de motie volgens de regering meebrengen?

De regering heeft voor de waterschappen gemeend één lijn te moeten trekken met provincies en gemeenten. Dit betekent dat de regering afstand doet van categoriale aanwijzing zoals die vanaf 1994 gold. De leden van de fractie van D66 kunnen zich niet vinden in deze keuze van de regering. In de eerste plaats vinden zij aansluiting op vrijwillige basis, zonder verplichting tot klachtenregeling, onwenselijk. Voorts menen zij, dat er voor de waterschappen grond blijft bestaan voor een categoriale aanwijzing. Hoe staat de regering tegenover argumenten als rechtszekerheid en continuïteit? Volgens de Memorie van Toelichting (blz. 18) zal voor continuering van de aanwijzing van de bestuursorganen van de waterschappen op grond van de Wet Nationale ombudsman overeenkomstig het voorgestelde artikel 1b Wet Nationale ombudsman een verzoek tot aanwijzing – al dan niet categoriaal – moeten worden ingediend. Zou het in het kader van de continuïteit niet beter zijn reeds bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel actief na te gaan of de wens tot handhaving van categoriale aanwijzing bij de waterschappen aanwezig is en deze vervolgens om te zetten in regelgeving?

Kan een categoriale aanwijzing niet reeds in artikel 1a van onderhavig wetsvoorstel vorm krijgen? Volgens de Unie van Waterschappen is er overigens, gelet op het aantal klachten, geen reëel alternatief. Denkt de regering dat een zelfstandige klachtvoorziening voor waterschappen een reële optie is? In hoeverre bestaat het risico dat onderhavig wetsvoorstel zal leiden tot het (tijdelijk) geheel achterwege blijven van een klachtvoorziening door waterschappen?

Overigens gelden bovengenoemde bezwaren ten aanzien van niet-categoriale aanwijzing van waterschappen evenzeer voor provincies.

Het IPO heeft bij brief van 17 januari 1997 reeds aan de staatssecretaris te kennen gegeven de intentie te hebben na de experimentele fase te komen tot meer structurele afspraken over categoriale aansluiting bij de Nationale ombudsman. Volgens de memorie van toelichting (blz. 17) kunnen de aan het proefproject deelnemende provincies de aansluiting bij de No verlengen tot 1 januari 1999. Wat gebeurt er na deze datum? Wordt de aanwijzing dan op verzoek definitief omgezet, of kan (categoriale) aanwijzing op verzoek van alle bestuursorganen van de provincies pas worden gerealiseerd na het doorlopen van de hiervoor (blz. 8 MvT) omschreven procedure in het voorgestelde artikel 1b, derde lid Wet Nationale ombudsman?

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de wijze van berekening van de te betalen vergoeding door gemeenten en provincies nog onderwerp van studie is in het kader van de evaluatie van het proefproject. Zij steunen in elk geval het streven van de regering om uiteindelijk voor de verschillende soorten bestuursorganen een zoveel mogelijk eenvormig model van kostenberekening te ontwikkelen en in een AMvB vast te leggen.

Een algemene vraag ten aanzien van het afkoopmodel is of er door toename van het aantal gemeenten en daarmee gepaard gaande toename van bekendheid voor burgers, kans bestaat op kostenstijging en daarmee ook op tekortschieten van de vergoeding. Wie draait dan voor de extra kosten op?

Overigens vragen de leden van de fractie van D66 wanneer de Kamer een notitie met het regeringsstandpunt inzake de vereisten waaraan een externe klachtinstantie moet voldoen tegemoet kan zien. Deze leden achten het van belang hierover in elk geval geruime tijd vóór inwerking-treding van onderhavig wetsvoorstel van gedachten te wisselen met de regering, zodat ook de betreffende klachtinstanties hun werkwijze er tijdig mee in overeenstemming kunnen brengen.

Een laatste vraag van de leden van de fractie van D66 met betrekking tot de ombudsfunctie voor mede-overheden betreft de bekendheid voor de burger. Hoe denkt de regering te bevorderen dat een diffuus stelsel van lokale ombudsvoorzieningen inzichtelijk wordt voor burgers, zodat zij weten tot welke ombudsinstantie zij zich moeten richten met een klacht over een bestuursorgaan van een lokale overheid?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Deze leden stellen vast dat twee belangrijke onderwerpen in dit wetsvoorstel worden geregeld, namelijk de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting van bestuursorganen van de mede-overheden bij de klachtvoorziening van de Nationale ombudsman en de bevoegdheidsomschrijving van de Nationale ombudsman. Deze leden maken hun kanttekeningen evenwel in de volgorde, die in de memorie van toelichting is aangehouden.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat de systematiek van de aanwijzing van bestuursorganen bij algemene maatregel van bestuur in de praktijk als nogal omslachtig wordt ervaren. Vanwege het feit dat deze leden als uitgangspunt nemen dat in beginsel alle bestuursorganen onder de werking van de Wet Nationale ombudsman vallen, kunnen zij zich vinden in de omkering van de systematiek van de aanwijzing, namelijk dat bestuursorganen onder de werking van de Wet Nationale ombudsman vallen, voor zover deze niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd.

De leden van de SGP-fractie hebben grote moeite met de wijze waarop de competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman tot de mede-overheden wordt vorm gegeven. Zij memoreren in dit verband dat zij meerdere malen hebben gepleit voor uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman. Laatstelijk hebben zij dit punt aan de orde gesteld tijdens de plenaire behandeling van het jaarverslag 1994 en de

notitie over de bevoegdheid (24 206) op 15 juni 1995. Voor hun beoordeling van het wetsvoorstel geven de leden van de SGP-fractie hieronder hun visie nogmaals weer.

De leden van de SGP-fractie beschouwen het publiekrechtelijk instituut Nationale ombudsman als aanvullende vorm van rechtsbescherming. Om het nationaal karakter te onderstrepen, vinden zij dat de centrale overheid er voor moet zorgen dat de ombudsvoorziening overal kan worden aangeboden en dat de externe klachtvoorziening goed wettelijk geregeld is.

Tegen bovengenoemde achtergrond betreuren de leden van de SGP-fractie het dat de regering gekozen heeft voor een stelsel, waarin bestuursorganen op vrijwillige basis en tegen kostenvergoeding worden aangewezen. Hun bezwaren tegen de voorgestelde constructie betreffen de volgende aspecten.

In de eerste plaats zien zij niets in een vrijwilligheid voor ieder afzonderlijk bestuursorgaan (een provincie, een gemeente, een waterschap of een gemeenschappelijke regeling). Het wordt toch ook niet aan de beoordeling van deze bestuursorganen afzonderlijk overgelaten of bij een rechter al of niet beroep open staat tegen besluiten, zo stellen zij. Evenmin ligt het voor de hand de ombudsvoorziening aan eigen beoordeling over te laten. Zij vragen een reactie van de regering op deze stelling.

In de tweede plaats vinden de leden van de SGP-fractie het ongewenst dat er een situatie ontstaat waarin sprake is van drie mogelijkheden: bestuursorganen met een eigen ombudsvoorziening, bestuursorganen die zijn «aangesloten» bij de Nationale ombudsman en bestuursorganen die geen voorziening hebben getroffen. Vanwege de vrijwilligheid, zoals die in het wetsvoorstel ligt besloten, is de laatste mogelijkheid niet ondenkbeeldig. Deze mogelijkheid moet wat hen betreft worden voorkomen. In dit verband vragen zij waarom in het wetsvoorstel geen regeling is getroffen dat de voorziening van de Nationale ombudsman geldt, indien een bestuursorgaan zelf geen initiatief neemt tot een vorm van klachtenvoorziening.

In de derde plaats merken de leden van de SGP-fractie op dat, als de benadering van het wetsvoorstel omtrent de vrijwilligheid al moet worden gevolgd, er in het wetsvoorstel niet voorzien is in de mogelijkheid van een categoriale aanwijzing van bestuursorganen. Zij informeren naar de achtergrond van deze opstelling; het komt hen voor dat een categoriale aanwijzing meer duidelijkheid biedt in de richting van belanghebbenden en overigens ook administratieve voordelen heeft. Zij vragen tevens waarom de huidige situatie ten aanzien van de provincies en de waterschappen niet gehandhaafd blijft.

Gegeven de systematiek van het wetsvoorstel is er een zekere logica inzake het doorberekenen van kosten aan de aangewezen bestuursorganen. Vanuit hun benadering ten principale, zoals hiervoor weergegeven, zouden de leden van de SGP-fractie liever kiezen voor financiering uit de algemene middelen van de rijksoverheid; in dit verband zien zij een parallellie met de administratieve rechter, die eveneens gedragingen van bestuursorganen toetst en die ook uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Zij vragen waarom deze mogelijkheid niet is overwogen. Tenslotte vragen zij waarom het afgesproken bedrag in het proefproject als uitgangspunt zal worden genomen bij de berekening van de door de aan te wijzen bestuursorganen verschuldigde kostenvergoeding.

De leden van de GPV-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben reeds eerder kenbaar gemaakt, dat de oplossing welke nu gekozen is voor de competentie van de Nationale ombudsman ten opzichte van provincies en gemeenten een juiste is. Erkend wordt daarmee dat een goed systeem van klachtenbehandeling tot de primaire verantwoordelijkheid van de betrokken overheden behoort.

Het zonder meer uitbreiden van de competentie tot bestuursorganen van provincies en gemeenten zou daarmee op gespannen voet staan.

Aan de andere kant realiseren genoemde leden zich, dat erkenning van de eigen verantwoordelijkheid niet mag leiden tot een vrijblijvende opstelling. Nu het interne klachtrecht een plaats krijgt in de Algemene wet bestuursrecht verwachten zij hiervan een extra impuls om ook met betrekking tot het externe klachtrecht tot een goede regeling te komen. De voorgestelde wetswijziging biedt hiervoor een goed kader. De leden van de GPV-fractie voelen er niet voor vooruit te lopen op de reacties van provincies en gemeenten door nu al te schermen met een mogelijke wettelijke verplichting.

Het vrijwilligheidskarakter van de aanwijzing komt ook tot uitdrukking in het ontbreken van een categoriale aanwijzing van bijvoorbeeld provincies en waterschappen. De leden van de GPV-fractie zouden hieraan willen vasthouden, mede om daardoor tot uitdrukking te brengen dat de zorg voor een externe klachtvoorziening een verantwoordelijkheid van de betrokken overheden zelf is. Een categoriale aanwijzing zou daaraan voorbijgaan. Zij zou er ook welhaast toe nopen de kosten van de voorziening voor rekening van het rijk te nemen.

De leden van de GPV-fractie kunnen voor dit moment instemmen met de voorgestelde regeling inzake vergoeding van de kosten. Naar mate echter meer gemeenten van de diensten van de Nationale ombudsman gebruik zullen gaan maken wordt het van belang te zoeken naar een eenvoudiger regeling van kostentoerekening. Uiteindelijk zou dit element dan meegenomen kunnen worden in de algemene uitkering van de fondsen.

Artikelen

Artikel I, onderdeel F

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat in de huidige tekst van artikel 10, zesde lid, de verwijzing naar het Staatsblad niet meer voorkomt.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen