

Vergaderjaar 1996–1997

25 456

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 juni 1997 en het nader rapport d.d. 1 juli 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken en de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 april 1997, no. 97.001979, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 23 april 1997, nr. 97.001979, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 4 juni 1997, nr. W04.97.0216 bied ik U hierbij, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Justitie, aan.

1. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is aangegeven waarom in het voorgestelde artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman (WNo) is afgezien van de categorie «bestuursorganen die onder verantwoordelijkheid van Onze Minister werkzaam zijn». Deze categorie is wel opgenomen in het huidige artikel 1a, eerste lid, onder b, WNo.

Gelet op de in paragraaf 2 genoemde redengeving rijst de vraag waarom niet ook in het voorgestelde artikel 1a van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is afgezien van het opnemen van deze categorie.

De Raad van State adviseert artikel 1a Wob aan te passen of in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom op dat besproken punt onderscheid moet worden gemaakt tussen de Wob en de WNo.

1. In dit wetsvoorstel is er niet in voorzien om vermelding van de categorie «bestuursorganen die onder verantwoordelijkheid van Onze Minister werkzaam zijn» eveneens in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te schrappen, omdat zulks zou leiden tot een niet-beoogde materiële wijziging in de toepassing van de Wob. Deze categorie in de Wob ziet evenals de Wet Nationale ombudsman (WNo) op ambtenaren en diensten aan wie door de wetgever bevoegdheden zijn geattribueerd, maar die onder verantwoordelijkheid van een minister werkzaam zijn. Daarbij wordt met name gedacht aan ambtenaren van het Openbaar Ministerie en van de belastingdienst. Verzoeken

om informatie kunnen op grond van de Wob evenwel rechtstreeks aan deze bestuursorganen worden gericht terwijl de Nationale ombudsman zich in de praktijk altijd tot de verantwoordelijke minister richt. Anders dan in de Wob heeft deze categorie in de WNo dan ook geen zelfstandige betekenis. Aanpassing van deze bepaling in de Wob overeenkomstig de hier voorgestelde wijziging zou het bestek van dit wetsvoorstel te buiten gaan. Verwezen wordt naar het op 29 april 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden evaluatieverslag Wob, waarin wordt aangekondigd dat de systematiek op dit punt met name voor wat betreft de beslissingsbevoegdheid van de minister onder wiens verantwoordelijkheid het bestuursorgaan werkzaam is, zal worden verduidelijkt. De memorie van toelichting is terzake aangevuld.

2. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is tevens vermeld wat de reden is om ten aanzien van de bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op het beleidsterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in de voorgestelde artikelen 1a, tweede lid, WNO en 1a, tweede lid, Wob een tijdelijke uitzondering te maken op de voorgestelde aanwijzingssystematiek van de WNo en de Wob.

In die paragraaf wordt betoogd dat de uitzondering samenhangt met de opvatting 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 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De toelichting verklaart niet waarop deze opvatting is gebaseerd. De Raad adviseert de voorgestelde uitzondering van een nadere motivering te voorzien.

De toelichting vermeldt voorts dat deze opvatting zich niet verdraagt met een systeem waarbij de instellingen automatisch onder de werking van de Wob en de WNo worden gebracht, tenzij ze expliciet zijn uitgezonderd. Het college meent dat dit niet goed te rijmen is met de passage in de toelichting waarin staat dat de regering niettemin van oordeel is dat op termijn het voor de overige (zelfstandige) bestuursorganen geldende systeem ook voor de organen van de onderwijsinstellingen van kracht dient te worden. De toelichting ware op dit punt te verduidelijken.

2. De opvatting dat ten aanzien van instellingen voor onderwijs en onderzoek per geval de aard en de omvang van de gevolgen van het zijn van bestuursorgaan in ogenschouw moet worden genomen, hangt samen met de gedachte dat voor onderwijs- en onderzoekinstellingen niet per definitie vaststaat dat voor zover zij al kunnen worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van de Awb, dit ook betekent dat automatisch de WNo en de Wob van toepassing zouden moeten zijn. Steeds is per geval een afzonderlijke afweging vereist. De toelichting is verduidelijkt. Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze uitzondering slechts zeer beperkte betekenis heeft, omdat de reeds nu aangewezen instellingen voor onderwijs en onderzoek van de rijksoverheid aangewezen zullen blijven.

3. Ingevolge het voorgestelde artikel 1b, vijfde lid, WNo bevestigt de Minister van Binnenlandse Zaken de ontvangst van een verzoek tot beëindiging van de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid. Zo'n ontvangstbevestiging is niet verplicht ten aanzien van het in het tweede lid bedoelde verzoek tot aanwijzing. Het verdient aanbeveling de ontvangstbevestiging ook in het laatstbedoelde geval verplicht te stellen.

3. Het tweede lid van artikel 1b is overeenkomstig de opmerkingen van de Raad aangepast.

4. Ingevolge de laatste volzin van het voorgestelde artikel 19, eerste lid, WNo kunnen betrokkenen – behoudens de getuigen – zich doen bijstaan door een raadsman. Dit komt overeen met het huidige artikel 19 WNo. Nu ook ten aanzien van getuigen zich situaties kunnen voordoen waarin zij mogelijk ruggespraak zouden willen houden met een raadsman – bijvoorbeeld over vragen ten aanzien van verschoningsrecht –, adviseert de Raad de zinsnede betreffende de getuigen uit het artikel te schrappen.

4. Artikel 19 is overeenkomstig de opmerkingen van de Raad aangepast.

5. De eerste aanwijzing op grond van het voorgestelde artikel 1b zal volgens de toelichting op artikel IV op zijn vroegst 1 januari 1999 in werking kunnen treden.

Het overgangsstelsel van het voorstel van wet (artikelen II, III en IV) voorziet erin dat bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen eerder onder de competentie van de Nationale ombudsman kunnen worden gebracht. Een dergelijke mogelijkheid is er niet voor bestuursorganen ingesteld bij gemeenschappelijke regeling. In de toelichting wordt dit verschil niet gemotiveerd. De Raad adviseert om bij de gemeenschappelijke regeling ingestelde organen op gelijke voet met de gemeentebesturen in artikel IV van het voorstel van wet op te nemen dan wel in de toelichting aan te geven waarom bij de gemeenschappelijke regelingen niet in een eerdere aansluitingsmogelijkheid is voorzien.

5. Het proefproject is specifiek opgezet voor provincies en gemeenten en is vooral bedoeld om aan de hand van praktijkervaringen een keuze te kunnen maken ten behoeve van de regeling van de kostenvergoeding. De in het proefproject gehanteerde modellen van kostenvergoeding zijn ook afgestemd op de situatie van gemeenten en provincies. Aansluiting bij de Nationale ombudsman bij wijze van tweede instapmogelijkheid is slechts mogelijk op basis van dezelfde voorwaarden als gelden in het proefproject. Aansluiting van gemeenschappelijke regelingen vooruitlopend op inwerkingtreding van de wet in het kader van het proefproject is dan ook praktisch niet goed uitvoerbaar. Mede gelet op het feit dat tot nu toe nog van geen enkele gemeenschappelijke regeling een verzoek om informatie of aansluiting is ontvangen, is er ook geen aanleiding om nu te voorzien in een tijdelijke mogelijkheid van aansluiting voor inwerkingtreding van de wet.

6. De Raad wijst er vervolgens op dat de zinsnede «het moment van inwerkingtreding van deze wet» in artikel IV, eerste lid, van het voorstel van wet niet spoort met artikel IX. Ingevolge artikel IX kunnen voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillende tijdstippen van inwerkingtreding worden vastgesteld. Artikel IV, eerste lid, van het voorstel van wet dient aan artikel IX te worden aangepast.

De Raad merkt in dit verband voorts op dat uit de toelichting op artikel IX niet blijkt waarom niet is gekozen voor een model waarbij de wet op een bepaald moment integraal in werking treedt. In de toelichting dient hierop te worden ingegaan.

6. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de inwerkingtredebepaling aangepast. Bij nader inzien is er geen noodzaak voor een gedifferentieerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn alle overgenomen.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de overgangsbepalingen aan te passen. Van met name de zijde van de provincies en gemeenten die nu deelnemen aan het proefproject is verzocht de aanwijzing in het kader van het proefproject te verlengen met een jaar tot en met 31 december 1998. De reden hiervoor is van wetstechnische aard: de systematiek in het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van tijdelijke aanwijzing bij ministerieel besluit met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998, voor de periode na beëindiging van het proefproject en de eerste aanwijzing op grond van het wetsvoorstel. Deze systematiek biedt bij nader inzien voor de burger en de Nationale ombudsman voor de periode na 1 januari 1998 te veel onduidelijkheid. Verlenging van de aansluiting is zoals gezegd mogelijk onder dezelfde voorwaarden als gelden tijdens het proefproject. Deze verlenging is evenwel geen verlenging van de proef, doch slechts bedoeld om een soepele overgang naar de definitieve situatie mogelijk te maken. Verlenging van aansluiting tot 1 januari 1999 heeft het voordeel dat het overgangsrecht aanzienlijk kan worden vereenvoudigd. Immers de in artikel II voorziene tijdelijke ministeriële regeling wordt overbodig. Deze tijdelijke ministeriële regeling zou terugwerkende kracht moeten hebben, ten einde de WNo van toepassing te laten zijn op de

periode na het vervallen van de aanwijzing in het kader van het proefproject en de inwerkingtreding van de wet.

De aanpassing van het overgangsrecht brengt wel met zich dat het wetsvoorstel uiterlijk 1 juni 1998 in werking moet zijn getreden ten einde verzoeken om aanwijzing bij ministerieel besluit op basis van artikel 1b met ingang van 1 januari 1999 tijdig te kunnen afhandelen.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt een lacune te dichten met betrekking tot de mogelijkheid voor de burger om nog tot een jaar na beëindiging van de aansluiting van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen provincie, gemeente of waterschap verzoeken door de Nationale ombudsman behandeld te zien, voor zover deze verzoeken zien op gedragingen die hebben plaatsgevonden in de periode voordat de aansluiting werd beëindigd. Deze regeling is vergelijkbaar met die voorzien in artikel 30a WNo.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 4 juni 1997,
no.W04.97.0216, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel II, eerste lid, «artikel 1a, eerste lid, onder c,» vervangen door: artikel 1a, eerste lid, onder b, . Gelet op aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) tevens «het besluit van 12 juni 1996» vervangen door: het koninklijk besluit van 12 juni 1996.
- Gelet op aanwijzing 87 Ar in artikel V telkens «het besluit van» vervangen door: het koninklijk besluit van.
- Gelet op aanwijzing 93 Ar in de memorie van toelichting telkens «het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen» vervangen door: het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting «de in artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel, » vervangen door: de in artikel I, onderdelen C en D, van het wetsvoorstel,.