

Vergaderjaar 2003–2004

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)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 november 2003

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag over het voorstel van wet extern klachtrecht. Het heeft mij verheugd dat de leden van de fracties van PvdA, VVD, GroenLinks, D66 en SGP uitdrukkelijk instemmen met het uitgangspunt van een landelijk dekking stelsel van externe klachtvoorzieningen. Mede namens de Minister van Justitie worden hieronder de vragen uit het verslag beantwoord. De opbouw van het verslag wordt hierbij gevolgd.

ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven nut en noodzaak van de voorgestelde regeling, maar vragen of het wetsvoorstel niet opnieuw moet worden voorgelegd aan de Raad van State, gezien de ingrijpende wijzigingen die erin zijn aangebracht. Wij zien hiertoe geen aanleiding. De belangrijkste wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht, vloeien voort uit het advies van de Raad van State. De overige wijzigingen ten opzichte van het aan de Raad voorgelegde voorstel zijn niet van dien aard dat deze aanleiding geven het voorstel opnieuw aan de Raad voor te leggen.

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de punten uit de brief van de Nationale ombudsman van 17 maart 2003. Alle punten uit die brief komen hierna aan de orde bij de beantwoording van de vragen van de verschillende fracties.

2. Motieven voor het wetsvoorstel

2.2. Nut van extern klachtrecht

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat er door de jaren heen uiteenlopende praktijken zijn ontstaan ten aanzien van ombudsinstanties. Zij vragen naar de aanvullende waarde van het wetsvoorstel voor gemeenten, provincies en waterschappen die al een ombudsvoorziening hebben.

Voor gemeenten, provincies en waterschappen die al een ombudsvoorziening hebben, zal het wetsvoorstel over het algemeen bij inwerkingtreding niet direct ingrijpende gevolgen hebben. Gemeenten die bij inwerkingtreding van de wet beschikken over een eigen externe klachtvoorziening moeten deze uiteraard wel toetsen aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die de wet daaraan stelt. De wet verplicht decentrale overheden te voorzien in een onafhankelijke ombudsfunctie, hetzij door instelling van een eigen externe klachtvoorziening, hetzij door aansluiting bij de Nationale ombudsman. Consequentie hiervan is dat decentrale overheden straks niet meer zomaar kunnen overgaan tot het afschaffen ervan. Bovendien is de Nationale ombudsman bevoegd in alle gevallen waarin een decentrale overheid niet (meer) heeft voorzien in een externe klachtvoorziening. Op dit moment is dat niet het geval. De nieuwe opzet komt de rechtszekerheid ten goede: voortaan heeft iedere burger toegang tot een externe klachtvoorziening.

Verder wijzen de leden van de PvdA-fractie op de belangrijke betekenis van de functie van lokale ombudsman voor het beter functioneren van bestuursorganen op lokaal niveau en zij vragen welke instrumenten deze wet daartoe biedt. Die instrumenten zijn nagenoeg dezelfde als die waarover de Nationale ombudsman beschikt sinds de inwerkingtreding van de Wet Nationale ombudsman (verder Wet No) in 1981. Zowel de Nationale ombudsman als een lokale ombudsman is bevoegd tot het opstellen van rapporten en het doen van aanbevelingen naar aanleiding van gedragingen van bestuursorganen. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman de zogenoemde interventiemethode ontwikkeld, die in dit wetsvoorstel wordt neergelegd, ook voor lokale ombudslieden. Deze methode biedt de ombudsman de mogelijkheid om op snelle en informele wijze de grieven van de klager onder de aandacht te brengen van het bestuursorgaan. Ook het jaarverslag is een belangrijk instrument van de Nationale ombudsman. Voor lokale ombudslieden is daarin in dit wetsvoorstel eveneens voorzien (zie het voorgestelde artikel 9:23, onderdeel k, Awb).

Ik zie geen aanleiding de suggestie van de PvdA-fractie om voortaan te spreken van onafhankelijke klachtbehandeling in plaats van extern klachtrecht, over te nemen. De term extern klachtrecht staat tegenover het reeds in hoofdstuk 9 Awb vervatte intern klachtrecht. Bovendien komt de term extern klachtrecht alleen voor in de titel en de aanhef van de wet. In de bepalingen van de wet wordt telkens gesproken van ombudsman onderscheidenlijk ombudscommissie. Overigens behoeft in communicatie met burgers of personeel de term extern klachtrecht niet te worden gebruikt. Men kan eenvoudigweg worden gewezen op de mogelijkheid te klagen bij de ombudsman of de ombudscommissie.

Aan de huidige ombudspraktijk ontleende voorbeelden van klachten van personeel, waarnaar de leden van de VVD-fractie vragen, zijn klachten over het verloop en de afloop van interne sollicitatieprocedures, het gepasseerd worden bij bevordering en niet naleving van een rookverbod.

2.4. Noodzaak tot opvullen van leemtes; systematiek van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de concrete gevolgen van het voorstel voor burgers van gemeenten die nog geen onafhankelijke klachtvoorziening hebben. Voor die burgers betekent het voorstel dat voortaan gegarandeerd wordt dat ook zij bij een onafhankelijke klachtvoorziening terecht kunnen. Eind 2002 waren er nog 65 gemeenten die noch een eigen externe klachtvoorziening hadden, noch waren aangesloten bij de Nationale ombudsman. Het wetsvoorstel werpt zijn schaduw vooruit, zodat verwacht mag worden dat dat aantal op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet alweer aanmerkelijk lager zal liggen. Voor de gemeenten die ook dan nog geen keuze hebben gemaakt, zal de wet de verplichting

inhouden om dat alsnog te doen. In het geval een gemeente die verplichting onverhoopt niet of niet tijdig zou nakomen – waar wij niet van uitgaan – dan is het externe klachtrecht voor de burgers van zo'n gemeente verzekerd doordat krachtens het voorstel in dat geval de Nationale ombudsman van rechtswege bevoegd zal zijn.

De leden van de fracties van PvdA en SGP plaatsen vraagtekens bij de keuze die de decentrale overheden wordt gelaten tussen aansluiting bij de Nationale ombudsman en het in het leven roepen van een eigen ombudsvoorziening. De leden van de PvdA-fractie geven aan veel waarde te hechten aan de toegankelijkheid van een klachtvoorziening. Zij stellen dat de barrière om te klagen wordt verlaagd door de instelling van een lokale of regionale ombudsman en zij vragen zich af of bestuursorganen niet zwaarder zouden moeten worden verplicht om een eigen onafhankelijke klachtinstantie in te stellen. Voor de leden van de SGP-fractie staat de kwaliteit van de klachtvoorziening voorop. Zij hechten aan het vasthouden aan kwaliteitseisen, ook wanneer dit ten koste zou gaan van reeds bestaande decentrale ombudsinstanties en vragen of is overwogen in het licht van de noodzakelijke kwaliteit alle decentrale overheden onder te brengen bij de Nationale ombudsman.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat decentrale overheden zelf, op basis van een eigen afweging van de voor- en nadelen in hun situatie, een keuze moeten maken tussen aansluiting bij de Nationale ombudsman en voor een decentrale ombudsinstantie in enigerlei vorm. Op basis van de ervaringen tot nu toe, blijkt dat gemeenten die kiezen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman, zich daarbij vaak laten leiden door de overweging dat zij daarmee tegen relatief geringe kosten verzekerd zijn van de bekende kwaliteit van dat instituut. Bij een keuze voor een decentrale ombudsinstantie wordt over het algemeen meer gewicht toegekend aan de daarvan verwachte grotere laagdrempeligheid en aan de grotere kennis van de betrokken overheidsorganisaties en hun bestuurlijke omgeving die een lokale ombudsman kan opbouwen. Wij hebben nadrukkelijk hierin geen voorkeur willen uitspreken, maar gemeenten (en andere decentrale overheden) willen stimuleren tot het maken van een bewuste keuze. Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij het eens dat laagdrempeligheid – ook in fysieke zin – een groot goed is, maar het verschil op dat punt tussen een decentrale voorziening en de Nationale ombudsman achten wij niet zo groot, dat alleen op basis daarvan een eigen decentrale voorziening dwingend zou moeten worden opgelegd. Of het aantal klagers in betekenende mate is afgenomen in de enkele gevallen dat een ombudsfunctie bij decentrale overheden weer is opgeheven, zoals deze leden veronderstellen, is ons niet bekend, daar daarnaar voor zover wij weten geen onderzoek is gedaan. Wij betwijfelen dit overigens wel, omdat ook de Nationale ombudsman heeft getoond een zeer laagdrempelige voorziening te zijn die in steeds bredere kring bekendheid en vertrouwen geniet, mede dankzij de daarop gerichte voorlichtingsacties.

Met de leden van de SGP-fractie zijn wij het graag eens dat de kwaliteit van de Nationale ombudsman onomstreden is, maar wij menen dat een gemeente die die kwaliteit dicht bij huis wil bieden met een eigen voorziening, daartoe ook in de toekomst de gelegenheid moet blijven houden. Omdat wij – als gezegd – van oordeel zijn dat de decentrale overheden deze afweging zelf moeten maken, hebben wij niet overwogen alle decentrale overheden onder te brengen bij de Nationale ombudsman. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat wij het eens zijn met de leden van de fractie van GroenLinks, waar dezen het belang van gemeentelijke vrijheid benadrukken, ook bij de inrichting van een klachtvoorziening.

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie worden er nog onvoldoende garanties geboden voor gelijkwaardigheid van de decentrale klachtvoorziening en de Nationale ombudsman. Dit heeft te maken met de

eisen die aan de voorzieningen worden gesteld. Hierop wordt onder 3 ingegaan.

In een rapport van het onderzoeksbureau van de VNG, SGB0, uit februari 2003 blijkt dat eind 2002 431 van de 496 gemeenten beschikten over een externe klachtvoorziening in enigerlei vorm. Van de 65 gemeenten die op dat moment nog geen externe klachtvoorziening hadden, gaven 53 gemeenten te kennen wel een dergelijke voorziening in voorbereiding te hebben. Binnen die groep spraken 42 gemeenten de verwachting uit dat ze voor 1 juli 2003 over een operationele externe klachtvoorziening zouden beschikken. Per 1 januari 2003 hebben 209 van de 489 gemeenten gekozen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman.

De leden van de fracties van de VVD en GroenLinks vragen om een nadere motivering van de mogelijkheid die het voorstel biedt aan gemeenten (en andere decentrale overheden) een ombudscommissie in te stellen. Wat zijn de voordelen van een ombudscommissie in plaats van een ombudsman, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar de ervaringen met ombudscommissies in het buitenland.

Wij willen de ombudscommissie als een van de vormen waarin een decentrale klachtinstelling vorm kan krijgen, niet uitsluiten. De ombudscommissie is op zichzelf geen nieuw verschijnsel. In verschillende gemeenten bestaat al geruime tijd een dergelijke commissie en functioneert deze naar tevredenheid. Leiden, Zwolle en Hilversum zijn voorbeelden van gemeenten waar een ombudscommissie bestaat. Na aansluiting bij de Nationale ombudsman, kiezen gemeenten het vaakst voor de ombudscommissie als externe klachtbehandelaar, zo blijkt uit cijfers van een onderzoek dat SGB0 het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG in 2001 heeft gehouden onder alle gemeenten. (Zie www.klachtrecht-info.nl) Een externe klachtinstantie in de vorm van een ombudscommissie kan bepaalde voordelen hebben in vergelijking met een ombudsman. Zo kan tegen betrekkelijk geringe kosten een beroep worden gedaan op de expertise van kundige buitenstaanders. De collegiale oordeelsvorming verkleint de kans op een eventuele misslag. Daarnaast is in een ombudscommissie de continuïteit gemakkelijker gewaarborgd, doordat bij ziekte of ontstentenis van een van de leden het ombudswerk zonder problemen kan worden voortgezet.

Voor zover wij weten komt de figuur van de ombudsmancommissie in het buitenland relatief weinig voor. Van de 120 staten die één of meer op het publiekrechtelijk vlak werkzame ombudsmaninstituten kennen, komt er in zo'n 10% een meerhoofdig instituut – in commissievorm of anderszins – voor. Naar schatting ligt dit percentage voor regionale en lokale ombudsinstanties in het buitenland nog iets lager. Over het functioneren van buitenlandse ombudsinstanties zijn ons helaas geen gegevens bekend. Wel lijkt het erop dat de keuze voor een meerhoofdig ombudsinstituut in andere landen nogal eens wordt ingegeven door de wens in de ombudsvoorziening verschillende groeperingen of geledingen uit de samenleving vertegenwoordigd te doen zijn. Wij vragen ons overigens af of ervaringen met ombudscommissies in het buitenland bruikbaar zijn voor de keuze op dit punt in Nederland.

De leden van de VVD-fractie veronderstellen terecht dat een niet goed functionerende gemeentelijke klachtvoorziening in de gemeenteraad aan de orde kan worden gesteld. Het signaleren van een dergelijke situatie ligt in ieder geval op de weg van de burgemeester, uit hoofde van diens zorgplicht voor een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur (artikel 170, eerste lid, onderdeel e, Gemeentewet). Door middel van het burgerjaarverslag (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet) kan de burgemeester de gemeenteraad opmerkzaam maken op eventuele knel-

punten. De vraag van de leden van de SGP-fractie wie toeziet op de naleving van de wettelijke eisen die worden gesteld aan de decentrale ombudsvoorziening is hiermee tevens beantwoord. De toezichtstaak is bij uitstek een taak van de decentrale overheid zelf. De Nationale ombudsman heeft hierin geen toetsende rol. Hij registreert slechts welke gemeenten een eigen voorziening hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de ombudsman een vergoeding krijgt voor de kosten van registratie en of ook de minister van BZK een overzicht zal hebben van de bestaande klachtvoorzieningen. Op dit moment publiceert de Nationale ombudsman op zijn website al een lijst van overheidsinstanties waarover bij hem geklaagd kan worden. Op die lijst staan ook de decentrale overheden die zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman. In de nieuwe situatie geldt voor de decentrale overheden het omgekeerde systeem. De Nationale ombudsman heeft op grond van het voorgestelde artikel 1b Wet No de plicht om decentrale overheden met een eigen ombudsvoorziening te registreren en deze registratie vervolgens voor een ieder openbaar te maken. Dit kan eenvoudig op de website van de Nationale ombudsman, waarbij de lijst ook op het bureau van de ombudsman ter inzage zal liggen. Het lijkt weinig zinvol als daarnaast een aparte lijst op het ministerie van BZK zou worden bijgehouden. De verandering in wijze van registratie zal naar alle waarschijnlijkheid geen extra kosten met zich meebrengen. De decentrale overheden zijn namelijk gehouden het besluit waarmee zij hun ombudsvoorziening hebben ingesteld aan de Nationale ombudsman ter registratie te zenden, zodat de Nationale ombudsman alleen nog voor de daadwerkelijke registratie en openbaarmaking hoeft zorg te dragen.

De leden van de SGP-fractie vragen of er naar onze mening een verband bestaat tussen schaal en kwaliteit van de ombudsinstantie. Wij zien niet direct een verband tussen de geleverde kwaliteit en de omvang van een ombudsinstantie. Professionaliteit en inzet van de persoon of personen die de ombudsfunctie uitoefenen zijn in onze ogen veel meer bepalend voor de kwaliteit en het is niet zo dat die factoren uitsluitend verzekerd kunnen worden bij een ombudsinstantie die een omvangrijk werkgebied en een groot ondersteunend bureau heeft.

3. Eisen aan externe klachtvoorzieningen

3.2. Welke eisen kunnen worden gesteld?

De leden van de CDA-fractie vragen of en hoe de eisen die aan een onafhankelijke externe klachtvoorziening kunnen worden gesteld, zoals beschreven in een notitie uit 1997 door de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Kohnstamm (Kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1), na de voorgestelde wetswijzigingen nog gewaarborgd zijn. De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting een aantal eisen wordt opgesomd dat bedoeld is om de onafhankelijkheid van de klachtinstantie te waarborgen. Zij vragen zich af of dit deel van de memorie van toelichting zo moet worden verstaan, dat alle overheden aan al die eisen moeten voldoen, maar dat zij daaraan zelf invulling mogen geven. Uitgangspunt is onverminderd dat alle in de genoemde notitie opgesomde eisen belangrijk zijn voor de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de professionaliteit van een externe klachtinstantie. De twaalf eisen die in die notitie zijn gesteld aan een onafhankelijke externe klachtvoorziening, zijn ook alle twaalf in de voorgestelde wettelijke opzet terug te vinden.

Aan de eerste in de notitie genoemde eis – basis in een wettelijk voorschrift – is voor de Nationale ombudsman uiteraard al voldaan met de Wet Nationale ombudsman. Voor een gemeentelijke ombudsman (waartoe wij ons in dit overzicht verder beperken) zal de wettelijke basis gevonden

worden in de combinatie van de desbetreffende bepalingen in de Gemeentewet en in de gemeentelijke verordening waarbij het instituut gemeentelijke ombudsman wordt ingesteld.

Aan de tweede eis – benoeming door een vertegenwoordigend lichaam – is voldaan doordat in de Gemeentewet wordt bepaald dat het de gemeenteraad is die een gemeentelijke ombudsman benoemt (artikel 81q, eerste lid). Hetzelfde geldt voor de vierde en vijfde eis – benoeming voor bepaalde duur en tussentijds ontslag alleen op bepaalde gronden – doordat in het wetsvoorstel is opgenomen dat een ombudsman steeds voor zes jaar wordt benoemd, en dat hij slechts wegens de in de wet zelf genoemde gronden tussentijds kan worden ontslagen of op non-activiteit gesteld (eveneens artikel 81q Gemeentewet). Aan de derde eis – rechtspositionele onafhankelijkheid – is voldaan door het voorgestelde artikel 81t, tweede lid, Gemeentewet, waar is bepaald dat de ombudsman ter zake van de uitoefening van zijn werkzaamheden geen instructies ontvangt, noch in het algemeen, noch voor een enkel geval. De zesde, zevende en achtste eis hebben betrekking op de bevoegdheden van de ombudsman, respectievelijk om een eigen oordeel te geven, om aanbevelingen te doen en om op eigen initiatief onderzoek te doen. Deze bevoegdheden worden voor alle ombudslieden gelijkelijk gewaarborgd door de voorgestelde artikelen 9:26 en 9:27 Awb. Ook de onderzoeksbevoegdheden van alle ombudslieden zijn in de Awb geregeld (in afdeling 9.2.3), waarmee dus ook aan de negende eis – onderzoeksbevoegdheden vergelijkbaar met die van de Nationale ombudsman – is voldaan. De enige uitzondering hierop is de zogenoemde «sterke-armbevoegdheid» van de Nationale ombudsman, waarop wij verderop nog terugkomen naar aanleiding van daarover gestelde vragen.

Voor de tiende tot en met twaalfde eis, die alle betrekking hebben op de ambtelijke ondersteuning van de ombudsman, moeten we (wat de gemeentelijke ombudsman betreft) weer kijken naar de Gemeentewet. De (elfde) eis dat de benoeming van de ondersteuning van de ombudsman op voordracht van de ombudsman zelf geschiedt, wordt wettelijk gewaarborgd door het voorgestelde artikel 81t, eerste lid, Gemeentewet. Uit de redactie van die bepaling volgt eveneens dat de ondersteuning voldoende moet zijn voor een goede uitvoering van de werkzaamheden van de ombudsman (de tiende eis). Alleen de twaalfde eis, inhoudende dat het personeel van de ombudsman niet tevens deel mag uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de klachtinstantie oordeelt, was in het wetsvoorstel zoals het is ingediend niet zonder meer overgenomen. Inmiddels hebben wij in de Nota van wijziging ook deze twaalfde eis opgenomen – verderop komen wij hierop nog terug – zodat nu alle destijds in de genoemde notitie gestelde eisen in de wet zullen worden verankerd.

Voor zaken die hierbuiten liggen en die ook regeling behoeven, zijn wij echter van mening dat zoveel mogelijk recht moet worden gedaan aan de gemeentelijke vrijheid bij de inrichting van de eigen voorzieningen. Gevolg daarvan is inderdaad dat de vormgeving van de lokale ombudsregeling niet uitputtend en volledig in het wetsvoorstel is geregeld. De gemeenteraad zal dit in zijn verordeningen nog verder moeten invullen, zoals de nationale wetgever dat voor de Nationale ombudsman ook heeft gedaan. In reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de eisen die zijn gesteld aan een externe klachtvoorziening, kunnen wij meedelen dat wij van oordeel zijn dat de wettelijke verankering van de genoemde eisen inderdaad een versterking betekent van de positie van de lokale ombudsman.

3.3. Zijn alle eisen «beslissend»?

Met betrekking tot de professionaliteit van de lokale ombudsman vragen de leden van de fracties van het CDA en de SP of het niet gewenst is

decentrale overheden verplicht voor te schrijven een comité van aanbeveling aan te wijzen voor het selecteren van een decentrale ombudsman. Een dergelijk comité kan in hun ogen ook een grote rol spelen in het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsinstantie. De leden van de fracties van de PvdA, VVD en GroenLinks vragen zich af waarom er geen kwalitatieve benoemingseisen voor de decentrale ombudsman in de wet zijn opgenomen.

Ook wij vinden de professionaliteit en de benoemingswijze van de lokale ombudsinstanties belangrijke punten van aandacht. Toch menen wij dat het niet nodig en ook niet wenselijk is om op deze punten in de wet meer gedetailleerde regels op te nemen dan in het wetsvoorstel is gedaan. Wij achten dat niet nodig, omdat wij ervan uitgaan dat de belangrijkste waarborg is gelegen in het wettelijk voorschrift dat de gemeenteraad de ombudsman – of de leden van de ombudscommissie – benoemt. De raad zal zelf bij verordening kunnen regelen hoe hij tot een voordracht wil komen en eventueel ook aan welke algemene eisen van professionaliteit de kandidaten zullen moeten voldoen. Het stellen van meer gedetailleerde regels in de wet zelf zou weliswaar betekenen dat de gemeenteraden daarover zelf niet meer hoeven na te denken, maar dat is in onze ogen niet zonder meer winst. Bovendien kan dit tot gevolg hebben dat de weg wordt afgesloten voor mogelijke oplossingen en invullingen die op zichzelf heel wel aanvaardbaar zijn, maar die toevallig niet zouden vallen in de in de wet gekozen oplossing of formulering. Als er een gemeente is waar men kans ziet om ten behoeve van de voordracht voor benoeming een extern comité van aanbeveling te formeren, zoals door de leden van de fracties van CDA en SP bepleit, dan zouden wij dat, zoals wij in de memorie van toelichting al hebben gezegd, zeker een heel aanvaardbare oplossing vinden. Wat het doen van dergelijke aanbevelingen betreft, kunnen wij ons echter ook heel goed voorstellen dat dit aan een daartoe ingestelde raadscommissie wordt opgedragen, zoals dat in de modelverordening van de VNG ook voor de leden van de lokale rekenkamer is voorzien.

Ook wat de benoemingseisen betreft, vertrouwen wij erop dat de gemeenteraad bij de benoeming van een ombudsman acht zal slaan op diens kennis van de bestuurlijke en juridische praktijk. Maar zoals lang niet iedereen die ooit een juridische opleiding heeft voltooid of die ergens bestuurlijke ervaring heeft opgedaan, geschikt zal zijn voor het werk als ombudsman (dat is nog geen voldoende voorwaarde voor benoembaarheid), zo zouden wij deze beide kwalificaties ook niet als een in alle gevallen per se noodzakelijke voorwaarde willen zien. Ook andere kwaliteiten zijn belangrijk en ook op andere manieren kan iemand de geschiktheid voor een functie als deze hebben opgedaan. Wij wijzen erop dat ook voor de Nationale ombudsman geen wettelijke eisen zijn gesteld aan opleiding of ervaring.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren in het algemeen een spanningsveld tussen de vereiste kwaliteit en de wenselijke decentrale handelingsvrijheid. De leden vragen of er problemen te verwachten zijn, indien aan beide wensen zou worden voldaan. Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, zien wij niet in waarom het feit dat decentrale overheden op bepaalde punten vrij zijn bij de nadere vormgeving van hun ombudsinstantie, zou betekenen dat er afbreuk wordt gedaan aan de noodzakelijke kwaliteit van de externe klachtvoorziening. De belangrijkste eisen zijn in de wet zelf geregeld. De decentrale wetgever heeft uiteraard zelf ook belang bij een goede kwaliteit. Bij hun keuze over de nadere vormgeving worden de decentrale overheden verder ook nog ondersteund. Zo zal door de VNG een modelverordening worden gemaakt.

3.3.1. Rechtspositionele onafhankelijkheid/3.3.2. Onpartijdigheid

Het voorstel biedt naar onze overtuiging voldoende garanties voor een

goede onafhankelijke klachtvoorziening. Zoals wij hiervoor al aangaven hebben wij het voorstel op één punt nog aangescherpt. Toegevoegd is een bepaling waardoor een persoon die werkzaam is voor een ombudsinstantie, niet tevens deel kan uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van een bestuursorgaan waarover de bevoegdheid van de ombudsinstantie zich uitstrekt. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de leden van de fracties van VVD, D66, PvdA, GroenLinks, SP en SGP om de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor het personeel van de ombudsman of ombudscommissie met meer wettelijke waarborgen te omringen, en zo ook de schijn van partijdigheid beter te voorkomen. Voor kleinere gemeenten met een eigen ombudsvoorziening betekent dit dat zij voor de ambtelijke ondersteuning daarvan geen beroep zullen kunnen doen op mensen uit de eigen gemeentelijke organisatie, maar bij voorbeeld wel op ambtenaren van een buurgemeente. Juist bij een kleine gemeente zullen de kosten daarvan overzienbaar kunnen blijven, zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht hebben gesteld.

De leden van de CDA-fractie informeren of de onafhankelijkheid van de decentrale ombudsinstantie ten opzichte van het bestuur voldoende is gewaarborgd met de benoeming van de decentrale klachtinstelling door de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft bij uitstek een controlerende functie. Met de inwerkingtreding van de wet dualisering gemeentebestuur en de ontvlechting van bevoegdheden, is de kaderstellende, controlerende functie van de raad alleen maar duidelijker geworden. Het ligt onzes inziens daarom in de rede de benoeming van de lokale ombudsinstantie aan de gemeenteraad te laten. Op de mogelijkheid van een comité van aanbeveling zijn wij hiervoor al ingegaan. Bij de voorlichting rond de inwerkingtreding van de wet zal daaraan aandacht worden besteed. Dat laatste geldt ook voor het door deze leden terecht nog eens benadrukte verschil tussen interne en externe klachtbehandeling.

De positie van een ombudsman of ombudscommissie is in grote mate vergelijkbaar met die van de recent ingestelde lokale rekenkamers, zo stellen de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen om een overzicht van de eisen die vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid worden gesteld aan enerzijds de lokale rekenkamer en anderzijds de lokale ombudsman. De eisen die aan de onafhankelijkheid van enerzijds de leden van de rekenkamer, anderzijds de ombudsman of leden van de ombudscommissie worden gesteld, zijn onder te verdelen in een drietal categorieën:

- Benoeming en ontslag van de leden;
- Incompatibiliteiten;
- Vereisten voor het personeel.

Met inachtneming van de hiervoor genoemde wijziging komen de vereisten die zijn opgenomen voor de gemeentelijke rekenkamer en de decentrale ombudsvoorziening grotendeels overeen. Er is een verschil in de wijze van benoeming van een lid van de rekenkamer en de benoeming van een lid van de ombudscommissie. In de Gemeentewet is opgenomen dat voorafgaand aan de benoeming van een lid van de rekenkamer de raad de rekenkamer raadpleegt. De memorie van toelichting bij de wet dualisering gemeentebestuur geeft aan dat het raadplegen van de rekenkamer een garantie is voor de deskundigheid van het te benoemen lid. Voor de benoeming van de leden van een ombudscommissie is deze bepaling niet in de wet opgenomen. Een decentrale overheid die voor een ombudscommissie kiest, zal dit uiteraard wel zelf kunnen regelen in de desbetreffende verordening.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de redenen waarom het bereiken van de 65-jarige leeftijd wél een ontslaggrond is voor de Nationale ombudsman en niet voor de lokale ombudsman. Wij hebben de keuze

voor het stellen van een leeftijdsgrens bij benoeming van een decentrale ombudsman of lid van een ombudscommissie over willen laten aan de decentrale wetgever. In onze optiek is dit een van de aspecten waarover de gemeenteraad zich zal kunnen uitspreken. Juist omdat het niet altijd om een voltijdse betrekking zal gaan, terwijl het werk wel veel ervaring en wijsheid vergt, kunnen wij ons overigens ook goed voorstellen dat een gemeente een wat hogere leeftijdsgrens wil hanteren. Maar die keuze moet de gemeenteraad in onze ogen dus zelf kunnen maken.

De leden van de SP-fractie stellen een aantal extra incompatibiliteiten voor, zowel voor de decentrale ombudsman als voor zijn personeel. In de Gemeentewet wordt al vastgelegd dat de uitoefening van het ambt van raadslid, wethouder, burgemeester, lid van de rekenkamer, deelraadslid of lid van het dagelijks bestuur van de deelraad niet verenigbaar is met dat van ombudsman. Wij hebben er echter voor gekozen om niet de gehele lijst met incompatibiliteiten die geldt voor het ambt van Nationale ombudsman in zijn geheel over te nemen voor zijn decentrale collega's. Belangrijke reden hiervoor is dat het werkkterrein van de gemeentelijke ombudsman – anders dan dat van de Nationale ombudsman – geografisch beperkt is, terwijl het ombudsmanwerk bovendien niet altijd een voltijd baan zal inhouden. Het gaat onzes inziens te ver om te verbieden dat een ombudsman naast zijn ombudswerk in enig deel van het land advocaat, procureur of notaris is. Wel is de algemene formule over ongewenste betrekkingen van artikel 5, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman overgenomen voor de decentrale ombudsinstanties (zie voor de gemeentelijke ombudsman het voorgestelde artikel 81r Gemeentewet). Het wetsvoorstel voorziet tevens in de – door deze leden bepleite – verplichte openbaarmaking van nevenfuncties door de ombudsman of de leden van een ombudscommissie. Voor de gemeentelijke ombudsinstanties is dat bijvoorbeeld bepaald in het tweede lid van het voorgestelde artikel 81r Gemeentewet, waar artikel 12 van die wet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Wat het personeel van de decentrale ombudsinstanties betreft, is – als gezegd – bij Nota van wijziging een verbod toegevoegd om werkzaam te zijn voor een bestuursorgaan dat tot het werkgebied van de ombudsinstantie behoort. Voor het overige is de ombudsinstantie zelf verantwoordelijk voor de voordracht van zijn personeel en voor de inzet daarvan in concrete zaken. Nadere regels daarvoor achten wij niet nodig en ook niet gewenst. Mocht een klager in een bepaald geval van mening zijn dat een medewerker van de ombudsinstantie niet de vereiste onpartijdigheid zal kunnen opbrengen, dan zal hij dat uiteraard altijd kenbaar kunnen maken aan de ombudsman of ombudscommissie.

Ten slotte merken we in dit kader nog op dat we niet hebben overwogen vast te leggen dat mensen met nauwe politieke banden als medewerker van de klachtinstantie worden geweerd. Het zou beslist uniek zijn een dergelijke beperking in de wet vast te leggen.

3.3.3. Onderzoeksbevoegdheden

De leden van de fractie van de PvdA-fractie vragen nader te motiveren waarom uitsluitend de Nationale ombudsman beschikt over de sterke-arm-bevoegdheid. De leden van de SP-fractie dringen er op aan deze bevoegdheid ook toe te kennen aan de lokale ombudsvoorziening. Het gaat hier om een zware bevoegdheid, die alleen dient te worden toegekend als de noodzaak daarvan gebleken is. In onze ogen is dat op dit moment niet het geval. De huidige lokale ombudslieden hebben deze bevoegdheid niet en wij hebben niet de indruk dat dit voor hun functioneren een belemmering is gebleken. De Nationale ombudsman heeft deze bevoegdheid wel, maar heeft daar nog nimmer gebruik van gemaakt. In de regel wordt aan een oproep om voor de ombudsman te verschijnen,

vrijwillig gehoor gegeven. Om deze redenen hebben wij er niet voor gekozen deze zware bevoegdheid aan alle ombudslieden toe te kennen. Overigens merken wij op dat een getuige die weigert voor de ombudsman te verschijnen na daartoe wettelijk te zijn opgeroepen, valt onder de strafbepaling van artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht.

Bij de verplichte wettelijke evaluatie na vijf jaar van de nieuwe regeling, willen wij als apart aandachtspunt wel de vraag meenemen of deze bevoegdheid ook op decentraal niveau een beduidende meerwaarde kan hebben, bij voorbeeld als «stok achter de deur» zoals de Nationale ombudsman veronderstelt, maar vooralsnog zijn wij daarvan dus niet overtuigd.

In dit verband kan tevens worden gewezen op de parallel met de dwangmiddelen die de parlementaire enquêtecommissie en de raadsenquêtecommissie ter beschikking staan. Evenals de lokale ombudsman zijn leden van de raadsenquêtecommissie niet bevoegd om personen met behulp van de openbare macht voor zich te brengen.

4. Inpassing in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

4.1. Structuur

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op het bezwaar van gemeentelijke ombudsmannen tegen het voorontwerp van wet dat daarin onvoldoende rekening was gehouden met de minder afstandelijke werkwijze van gemeentelijke ombudsmannen. Zij vragen of wel kan worden volstaan met het tot uitgangspunt nemen van de Wet Nationale ombudsman en de lokale praktijken daarnaar om te vormen.

Noch de huidige regeling in de Wet Nationale ombudsman, noch dit wetsvoorstel staan onzes inziens in de weg aan meer informele werkwijzen als waar deze leden kennelijk op doelen. Zo heeft de huidige regeling in de Wet No bijvoorbeeld niet in de weg gestaan aan de ontwikkeling van de zogenoemde «interventiemethode» door de Nationale ombudsman. In het voorgestelde artikel 9:23 Awb, onderdeel k, wordt met zoveel woorden onderkend dat meer informele manieren van bemoeienis door de ombudsman een klacht in veel gevallen al zullen kunnen wegnemen, waarna voortzetting van het onderzoek en het maken van een rapport niet meer nodig zijn. Op de door de leden van de GroenLinks-fractie gemaakte opmerkingen over de eisen die aan het verzoekschrift worden gesteld, en over de bevoegdheid van de ombudsman in de fase van bezwaar en beroep, gaan wij hierna nog in.

Overigens willen wij op deze plaats benadrukken dat de primaire taak van de ombudsman de onafhankelijke behandeling van klachten is en blijft. Hoewel zijn werk aanleiding kan zijn om bestuurlijke processen anders in te richten, heeft de ombudsman geen algemene controlerende of toezichthoudende taak.

4.2. Terminologie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de termen «verzoek en verzoekschrift» zijn gekozen voor de procedure bij een ombudsman, maar de citeertitel van de wet «Wet extern klachtrecht» luidt en titel 9.2. «klachtbehandeling door een ombudsman» is genoemd.

Zowel bij het interne als bij het externe klachtrecht gaat het om de behandeling van klachten. Wanneer voor concrete situaties in beide gevallen zou zijn gekozen voor de termen «klacht» en «klaagschrift», dan zou in de praktijk echter verwarring kunnen ontstaan over de vraag of het de klachtbehandeling door het bestuursorgaan zelf dan wel de behandeling van klachten door een ombudsman betrof. Daarom is ervoor gekozen om voor het externe klachtrecht vast te houden aan de terminologie van de huidige Wet nationale ombudsman. Dit neemt overigens niet weg dat degene die

zich tot de ombudsinstantie richt kan spreken over klacht en klaagschrift. Hij hoeft zich niet te houden aan de wettelijke terminologie.

4.3. Naamsbescherming van de (Nationale) ombudsman

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de verwarring die in het verleden is ontstaan door het ruime gebruik van het begrip «ombudsman». Deze leden geven in overweging om in de wet een onderscheid te maken naar een lokale, regionale en Nationale ombudsman.

De kwestie van de naamsbescherming wordt – voor wat de overheidsfeer betreft – opgelost door de definitie van het begrip «ombudsman» in het voorgestelde artikel 9:17 Awb. Zowel de Nationale ombudsman als lokale of regionale ombudsmannen vallen onder deze definitie. Wij zien niet in welke meerwaarde het ook nog afzonderlijk definiëren daarvan zou kunnen hebben.

4.4. Voorwerp van onderzoek

De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar het nut van het in het wetsvoorstel gekozen uitgangspunt dat klachten schriftelijk moeten worden ingediend. Zij vragen zich af in hoeverre het ontbreken van een schriftelijke klacht kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van klachten. Een ordentelijke werkwijze is erbij gebaat dat klachten op schrift worden gesteld en dat uit die opschriftstelling blijkt dat de betrokken klager de daarin verwoorde klacht ook daadwerkelijk heeft willen inbrengen. In het wetsvoorstel is dit – in artikel 9:18, eerste lid, Awb – tot uitdrukking gebracht in de eis dat een klacht schriftelijk moet worden ingediend. Dit betekent echter niet dat het ook per se de klager zelf moet zijn die zijn klacht op schrift stelt. De voorgestelde regeling verzet zich er niet tegen dat een klager – bijvoorbeeld tijdens een door een ombudsman gehouden spreekuur – zijn klacht mondeling uiteenzet. In een dergelijk geval kan de ombudsman of een van zijn medewerkers de klacht noteren en aan de hand van de geschreven tekst bij de klager verifiëren of daarin de klacht is verwoord zoals de klager die aan de orde gesteld wil zien. Een zo exact mogelijke formulering van de klacht is zowel van belang voor de klager zelf, als voor het bestuursorgaan waarover wordt geklaagd.

4.5. Bevoegdheid

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waar de jaarverslagen van de lokale ombudsman worden besproken.

Zoals de Nationale ombudsman zijn jaarverslag zendt aan de Tweede Kamer, zo zendt de gemeentelijke ombudsman zijn jaarverslag aan de gemeenteraad (zie het voorgestelde artikel 81u Gemeentewet). Het ligt voor de hand dat het jaarverslag vervolgens ook door de gemeenteraad wordt besproken. Dat is niet wettelijk voorgeschreven. Net als de Tweede Kamer, beslist de raad over zijn eigen agenda.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de ombudsman niet bevoegd is een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het onderzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld of waartegen reeds een bezwaar- of beroepschrift is ingediend. Deze onbevoegdheidsregeling komt overeen met de huidige regeling in de Wet Nationale ombudsman. Naar aanleiding van signalen uit de gemeentelijke ombudspraktijk is in de memorie van toelichting toegezegd dat de voor- en nadelen van een ruimere bevoegdheid op dit punt nog zou worden onderzocht.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, GroenLinks en SGP stellen vragen over de bevoegdheid van de ombudsman in de fase van bezwaar

en beroep en informeren naar de resultaten van het in de memorie van toelichting toegezegde onderzoek over dit onderwerp.

Het in de memorie van toelichting aangekondigde onderzoek is door het ministerie van BZK zelf uitgevoerd en heeft bestaan uit het voeren van gesprekken met de ombudslieden van Den Haag, Amsterdam en Rotterdam over de decentrale ombudspraktijk.

De huidige regelingen van deze drie gemeenten op dit punt zijn niet helemaal gelijk. De Haagse ombudsman is op grond van de gemeentelijke verordening niet bevoegd tijdens de fase waarin ook bezwaar of beroep mogelijk is, ongeacht of daadwerkelijk een bezwaar- of beroepschrift is ingediend. Deze regeling komt dus overeen met de regeling in de Wet Nationale ombudsman op dit punt. De Amsterdamse en Rotterdamse ombudsman zijn niet verplicht maar wel bevoegd om een onderzoek in te stellen als er nog bezwaar of beroep openstaat, maar die bevoegdheid vervalt zodra daadwerkelijk een bezwaar- of beroepschrift is ingediend. Dit neemt niet weg dat elk van deze drie ombudslieden wel tussenbeide komt in de bezwaarfase, ook als reeds een bezwaarschrift is ingediend. Uit het onderzoek is gebleken dat het dan over het algemeen gaat om gevallen waarin de ombudsman in één oogopslag ziet dat er iets mis is gegaan in de besluitvorming, bij voorbeeld als er bij de vaststelling van bijstand geen rekening is gehouden met de woonlasten van de aanvrager. Deze manier van tussenbeide komen vindt in alle drie de steden vooral plaats bij besluiten van de Sociale Diensten, maar daarnaast ook wel rond besluiten van een gemeentelijke belastingdienst of bij de toekenning van huisvesting. Doorgaans leidt in zo'n geval een telefoontje van de ombudsman met de betrokken dienst ertoe dat het foutieve besluit wordt vervangen of verbeterd. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig de bezwaarschriftenprocedure moet worden gevolgd. In ingewikkelder gevallen plegen alle ombudslieden de verzoeker te wijzen op de bezwaarschriftenprocedure. Dit geldt ook voor die gevallen waarin hun interventie niet tot een voor de verzoeker bevredigende oplossing leidt. Het komt in deze gevallen dus niet tot een uitgebreider onderzoek door de ombudsman, uitmondend in een rapport.

De geschetste praktijk is in onze ogen alleszins aanvaardbaar en ook geheel in overeenstemming met de laagdrempelige hulp en de dejuridiserende aanpak die van een ombudsman mag worden verwacht. Er is niets op tegen als een ombudsman, indien hij zich geconfronteerd ziet met een kennelijke misslag, even de telefoon pakt en probeert om dit recht gezet te krijgen. Voor alle betrokkenen is dit een bevredigende handelwijze. Het bestuursorgaan blijft daarbij vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de beslissing. Een wijziging van de wettelijke bevoegdheidsregeling is hiervoor in onze ogen echter niet nodig. De voorgestelde regeling staat aan deze praktijk niet in de weg. In dit verband is ook van belang dat het voorgestelde artikel 9:19 Awb een doorzendverplichting voor de ombudsman inhoudt, waardoor in dit soort gevallen het tijdstip van indiening van het verzoekschrift bij de ombudsman bepalend is voor de vraag of een bezwaarschrift tijdig is ingediend. Hiermee wordt voorkomen dat door de interventie van de ombudsman een rechtsmiddel verloren gaat.

De leden van de GroenLinks-fractie geven de voorkeur aan de term «bemiddelen» in plaats van de term «intervenieren» en vragen of de wettekst aan de meer hedendaagse terminologie kan worden aangepast. In het wetsvoorstel zelf wordt de term intervenieren of interventie niet gebezigd. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de wijze van werken die de Nationale ombudsman pleegt aan te duiden als de interventiemethode, een wettelijke basis krijgt in onderdeel k van artikel 9:23. Die bepaling zelf spreekt heel algemeen van «tussenkomst».

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ons in te gaan op een aantal door hen genoemde bevoegdheden en gebruiken van lokale ombudslieden die niet met zoveel woorden in de wet zijn opgenomen. Wat betreft het door deze leden genoemde geclausuleerde en procedureel aan banden gelegde recht van het bestuursorgaan om af te wijken van aanbevelingen, wijzen wij op het voorgestelde artikel 9:36, vierde lid, van de Awb, waarin het bestuursorgaan verplicht wordt om binnen een redelijke termijn aan de ombudsman mee te delen op welke wijze aan een door de ombudsman gedane aanbeveling gevolg wordt gegeven, en – indien het bestuursorgaan overweegt de aanbeveling niet op te volgen – daarvan de redenen mee te delen aan de ombudsman.

Ook zonder wettelijke regeling kan een ombudsman in het kader van een interventie in voorkomend geval aan een bestuursorgaan voorstellen om de uitvoering van een besluit op te schorten. Hetzelfde geldt voor het behulpzaam zijn bij het formuleren van klachten en het aannemen van mondelinge klachten – een onderwerp waarop wij hiervoor al uitgebreid ingingen – en voor het in een latere fase controleren van de naleving van naar aanleiding van een klacht gemaakte afspraken. Dat deze praktijken niet met zoveel woorden in de wet geregeld zijn, betekent niet dat de wet daaraan in de weg staat. Hetzelfde geldt – als eerder gezegd – voor eventuele bemiddeling.

Ten slotte informeren de leden van de GroenLinks-fractie naar het verschoningsrecht van de (Nationale) ombudsman ten aanzien van hetgeen vertrouwelijk is gewisseld bij een poging tot bemiddeling of bij een onderzoek.

Een bestuursorgaan, een betrokken ambtenaar of een getuige die door de ombudsman in het kader van een onderzoek worden gevraagd informatie te geven, hebben de mogelijkheid de ombudsman te verzoeken bepaalde informatie vertrouwelijk te behandelen. Hierover gaan de leden vier tot en met zes van het voorgestelde artikel 9:31. Het is aan de ombudsman te beoordelen of hij gehoor geeft aan dit verzoek. De ombudsman is, anders dan de bestuursrechter, wel bevoegd om zijn oordeel over de onderzochte gedraging mede te baseren op vertrouwelijke informatie. Wel moet hij in zijn rapport vermelden dat dit het geval is.

Daarnaast heeft artikel 27 Wet No (oud) een plaats gekregen in het wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 9:36, eerste lid, Awb wordt vastgelegd dat de ombudsman bij het opstellen van zijn rapport artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht neemt. Wij willen benadrukken dat het uitgangspunt blijft dat de onderzoeken en rapporten van de ombudsman zo transparant mogelijk moeten zijn. Een verzoek om vertrouwelijkheid zal daarom niet lichtvaardig worden ingewilligd.

5. Consequenties van de regeling van het extern klachtrecht in de Awb voor de Wet Nationale ombudsman

5.1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze op lokaal niveau wordt zorggedragen voor de continuïteit van het functioneren van de lokale ombudsman.

In het wetsvoorstel wordt in de Wet Nationale ombudsman een bepaling opgenomen waardoor de ambtstermijn van de substituut-ombudsman een jaar later eindigt dan de ambtstermijn van de Nationale ombudsman. Reden voor deze aanpassing is dat de continuïteit van het instituut op deze wijze beter is gewaarborgd. Deze bepaling is op uitdrukkelijk verzoek van de Nationale ombudsman zelf in het wetsvoorstel opgenomen. Wij hebben dit voor de decentrale ombudslieden niet wettelijk willen voorschrijven. Overigens zijn de ambtstermijnen van de decentrale ombudslieden en hun plaatsvervangers weliswaar allebei zes jaar, maar de betrokken bepalingen (zie bij voorbeeld artikel 81q, eerste en tweede lid,

Gemeentewet) schrijven niet voor dat deze termijnen per se ook tegelijk moeten beginnen en eindigen.

De leden van de fractie van GroenLinks zetten vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid vraagtekens bij de situatie dat regels die van toepassing zijn op een bepaalde externe klachtvoorziening telkens over ten minste twee wetten zijn verdeeld. Kan een en ander niet eenduidiger in een gezamenlijke wet worden vervat, zo vragen deze leden.

De voorgestelde opzet sluit aan bij de in het algemeen steeds gevolgde systematiek van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij landelijk geldende algemene bestuursrechtelijke regels zoveel mogelijk in die wet worden ondergebracht, en institutionele bepalingen in andere wetten, zoals in dit geval de Wet Nationale ombudsman en de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet. Wij hebben geen reden gezien om voor de regeling van het externe klachtrecht van deze systematiek af te wijken.

De bezorgdheid van de leden van de SP-fractie over mogelijke bevoegdheidsgeschillen tussen de Nationale ombudsman en een decentrale ombudsman, is niet nodig. Een klacht richt zich altijd tegen een concrete gedraging van een bepaald bestuursorgaan, zodat in de praktijk geen twijfel zal bestaan welke ombudsinstantie bevoegd is.

6. Regeling voor de decentrale overheden

6.2. Institutionele bepalingen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het niet voor de hand had gelegen de Nationale ombudsman in de Wet No bevoegd te verklaren klachten over provincies en waterschappen te behandelen, gelet op het feit dat waterschappen en provincies reeds zonder uitzondering zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman. Uit wetstechnisch oogpunt is dit wellicht een aantrekkelijke optie, maar principieel zijn wij geen voorstander van een categoriale aanwijzing van de provincies en waterschappen. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is de gelijkwaardigheid van de verschillende externe klachtvoorzieningen. Het feit dat alle provincies en waterschappen op dit moment vrijwillig zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman, is in onze ogen nog geen reden om hen ook het recht te ontnemen in de toekomst desgewenst een eigen klachtinstantie in het leven te roepen.

6.2.2. De gezamenlijke ombudsman

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks zetten vraagtekens bij de keuze om niet verplicht te stellen dat een gezamenlijke ombudsman wordt ingesteld bij een regeling krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Het opnemen van een dergelijke verplichting zou een aanscherping betekenen van het algemene beginsel dat bij samenwerking weliswaar in principe de publiekrechtelijke weg moet worden gekozen, maar dat daarop – gemotiveerde – uitzonderingen mogelijk zijn (zie bijvoorbeeld artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet). Nu er – mede dankzij het stimuleringsbeleid dat samen met de VNG is gevoerd – al veel gemeenten een gezamenlijke ombudsinstantie hebben of zich bij een ombudsinstantie van een andere gemeente hebben aangesloten, vinden wij het niet gewenst om de regels die op een dergelijke samenwerking van toepassing zijn, ineens aan te scherpen.

7. Overige onderwerpen

7.1. Bestuurslasten

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de gemeenten met een eigen (externe) klachtinstantie die instelling bekostigen. De gemeenten die op dit moment beschikken over een eigen externe klachtvoorziening, bekostigen deze uit hun eigen algemene middelen. Hetzelfde geldt voor de kosten die de Nationale ombudsman in rekening brengt aan gemeenten die bij hem zijn aangesloten. Zoals deze leden terecht hebben opgemerkt, heeft de meerderheid van de gemeenten reeds een externe klachtvoorziening, hetzij een eigen voorziening, hetzij door aansluiting bij de Nationale ombudsman. De gemeenten zullen door de invoering van deze wet dus niet met extra kosten worden geconfronteerd. Alleen de gemeenten die op het tijdstip van inwerkingtreding nog steeds geen externe klachtvoorziening hebben, worden met nieuwe kosten geconfronteerd. Ook voor die gemeenten gaat het inderdaad niet om substantiële bedragen, zoals de leden van de SGP-fractie constateren. Toch hechten deze laatstgenoemde leden eraan dat wordt vastgehouden aan het principe dat kosten die voortvloeien uit verplichtingen van de formele wetgever worden gedekt uit de algemene middelen. Ook de leden van de GroenLinks-fractie zijn van oordeel dat een voorziening uit de algemene middelen via het Gemeentefonds de enige aangewezen weg is, gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Anders dan de leden van de SGP-fractie en de GroenLinks-fractie veronderstellen, vloeit uit artikel 2 van de Fvw niet noodzakelijkerwijs voort dat de kosten van de externe klachtvoorziening via een toevoeging aan het gemeentefonds gecompenseerd dienen te worden. Uit artikel 2 van de Fvw vloeit voort dat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het Rijk die van invloed zijn op het takenpakket van gemeenten en provincies, moeten worden benoemd en dat moet worden aangegeven welke wijze van bekostiging het Rijk passend vindt voor de opvang van deze gevolgen. Het artikel houdt echter geen verplichting in om deze beleidsvoornemens van het Rijk te compenseren.

De leden van de fracties van GroenLinks en SGP kunnen wij toezeggen dat bekeken zal worden of het Vergoedingenbesluit Nationale ombudsman zodanig kan worden aangepast dat het minder aanleiding geeft tot jaarlijks terugkerende klachten, terwijl het toch eenvoudig uitvoerbaar blijft. Het overleg daarover met de Nationale ombudsman en met de vertegenwoordigers van decentrale overheden zal een dezer dagen worden gestart, zodat een eventueel gewijzigd besluit tegelijk met dit wetsvoorstel in werking zal kunnen treden. De leden van de SGP-fractie informeren in dit verband nog naar de aard van de knelpunten met de huidige regeling. In de huidige regeling, die overigens na uitgebreid onderzoek en overleg tot stand is gekomen, worden de kosten die de Nationale ombudsman maakt voor zijn werkzaamheden ten behoeve van decentrale overheden omgeslagen over de betrokken overheden die daartoe een forfaitair bedrag per (op hun bestuursorganen betrekking hebbende) behandelde klacht betalen, ongeacht de vraag hoeveel werk die ene klacht de ombudsman daadwerkelijk heeft gekost. Het kan in dit systeem voorkomen dat bij voorbeeld een bepaalde gemeente in een bepaald jaar drie klachten heeft gehad bij de Nationale ombudsman waarvan er bij voorbeeld twee betrekkelijk eenvoudig konden worden afgedaan, en in zo'n situatie lijkt het te betalen bedrag voor dat jaar ineens buiten proportie. Gemeenten die – wat even goed voorkomt – enkele zeer omvangrijke klachten hebben gehad in een bepaald jaar plegen over het algemeen niet te klagen. Door de jaren heen is het naar onze overtuiging een fair systeem, maar nu het elk jaar weer tot briefwisselingen en klachten blijkt te leiden, willen wij bekijken of hier een oplossing voor te vinden is. Voor-

waarde hierbij is wel dat het stelsel eenvoudig toepasbaar blijft en dat het beginsel van kostendekkendheid wordt gehandhaafd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 9:22

De leden van de VVD-fractie vragen waar uit de tekst van de wet blijkt, dat de ombudsman bevoegd is zodra de procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter is beëindigd.

Krachtens onderdeel e van artikel 9:22 is de ombudsman niet bevoegd indien het verzoek betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan een procedure aanhangig is bij een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter, of indien er nog beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan. Zodra de situatie waar deze uitzondering op ziet, is geëindigd, dus zodra de procedure niet meer aanhangig is en er ook geen beroep tegen een in die procedure gedane uitspraak (meer) openstaat, is de ombudsman dus weer wel bevoegd. Dit vloeit voort uit de systematiek van artikel 9:22, waarin de onbevoegdheid van de ombudsman, uitputtend wordt geregeld.

Artikel 9:22

Onderdeel c

De leden van de SGP-fractie vragen of wij bereid zijn om conform het voorstel van de Nationale ombudsman de redactie van artikel 9:8, eerste lid, onderdeel d van de Awb in overeenstemming te brengen met de redactie van artikel 9:22, onderdeel c van dezelfde wet. Dit is gebeurd in de bijgevoegde Nota van wijziging. De huidige tekst van artikel 9:8, eerste lid, Awb bevat inderdaad slechts een bevoegdheid, maar geen verplichting voor het bestuursorgaan om een klacht tegen niet tijdig beslissen in behandeling te nemen. In zijn oordeel van 6 november 2002 (JB 2003/63), oordeelde de Nationale ombudsman dat, gelet op het kenbaarheidsvereiste, het bestuursorgaan in een dergelijk geval niet mag afzien van zijn bevoegdheid om een klacht te behandelen. Door de voorgestelde aanpassing van artikel 9:8, eerste lid, onderdeel d, wordt dit nu ook wettelijk vastgelegd.

Artikel 9:26

De vraag van de PvdA-fractie of de ombudsman uit eigen beweging een onderzoek kan instellen naar een bestuursorgaan in geval van structurele misstanden, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Wel is het zo dat het onderzoek van de ombudsman altijd betrekking moet hebben op gedragingen waarover hij desgevraagd ook klachten zou kunnen behandelen.

Artikel 81r

Artikel 81r regelt dat de ombudsman geen betrekkingen vervult, waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt. De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de memorie van toelichting waarin bij dit artikel wordt vermeld dat het de raad vrij staat om bij verordening een opsomming te geven van functies die in elk geval onverenigbaar worden geacht met de functie van ombudsman. Aan welk (soort) functies moet worden gedacht, zo vragen deze leden.

Wij kunnen ons voorstellen dat op deze manier het zijn van ombudsman onverenigbaar wordt verklaard met bij voorbeeld het uitoefenen van een functie als advocaat, procureur of notaris in een daarbij aangegeven

gebied waarbinnen de gemeente ligt (vergelijk artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van de Wet Nationale ombudsman) of van daarbij aangegeven vaste adviesfuncties ten aanzien van de betrokken bestuursorganen. Onverenigbaarheden met in de Gemeentewet geregelde functies zijn al in het wetsvoorstel zelf geregeld. Het voorgestelde artikel 81r is dus niet het enige artikel dat ziet op incompatibiliteiten. Zie bijvoorbeeld de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 13, 36b, 68, 81f, 89 en 90 van de Gemeentewet, waarin de onverenigbaarheid met respectievelijk het ambt van gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester, lid van de rekenkamer, lid van een deelraad en lid van het dagelijks bestuur van een deelgemeente wordt vastgelegd. Vergelijkbare bepalingen zijn voorgesteld voor de Provinciewet en de Waterschapswet.

Artikel 9:36

Het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of bewust gekozen is voor de formulering «binnen een redelijke termijn» in artikel 9:36, vierde lid, Awb moet bevestigend luiden. Anders dan bij de termijnen gedurende het onderzoek, gaat het hier niet meer om het verstrekken van informatie ten behoeve van het door de ombudsman in te stellen onderzoek, maar om het beslissen over naar aanleiding van het onderzoek te nemen maatregelen door het betrokken bestuursorgaan en soms ook door of met anderen. De ombudsman zal over het algemeen moeilijk kunnen taxeren hoeveel tijd dat vergt, en ook het bestuursorgaan zal dat lang niet in alle gevallen vooraf kunnen aangeven. Met de term «redelijke termijn» wordt aangegeven dat men dit met de nodige voortvarendheid dient op te pakken. In voorkomend geval zal de ombudsman overigens het zijns inziens gewenste tempo kunnen opnemen in de aanbevelingen die hij doet. Zijn eventuele uitspraken daarover delen dan in het karakter van die aanbevelingen. Dat betekent dat zij niet bindend zijn, maar dat strookt in onze ogen ook met de positie van de ombudsman.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes