

Zitting 1976–1977

14 178

**Instelling van het ambt van Commissaris van onderzoek
en wijziging van een aantal wetten
(Wet Commissaris van onderzoek)**

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 16 mei 1977

De bijzondere commissie¹ belast met het onderzoek van dit wetsontwerp, heeft door middel van een bericht dat geplaatst werd in de Nederlandse Staatscourant van 13 december 1976, allen die commentaar wilden leveren op het wetsontwerp, uitgenodigd haar die commentaren schriftelijk te doen toekomen voor 1 maart 1977.

Ontvangen werden commentaren van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, van de Vereniging van dienstplichtige militairen, van prof. jhr. mr. Th. W. van den Bosch te Amsterdam, en van het Nederlands Christelijk Ondernemers Verbond, alsmede overdrukken van enkele artikelen uit vaktijdschriften.

De commissie dankt allen die op deze wijze een bijdrage geleverd hebben aan haar inzicht in de onderhavige materie. Van de toegezonden stukken zijn afschriften ter inzage neergelegd bij de bibliotheek der Kamer en zijn ook afschriften toegezonden aan de voor de indiening van het wetsontwerp verantwoordelijke bewindslieden.

Over het wetsontwerp heeft de bijzondere commissie de eer als volgt verslag uit te brengen omtrent haar voorlopige bevindingen.

Algemene en inleidende beschouwingen

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden met belangstelling kennisgenomen van de indiening van het wetsontwerp tot instelling van het ambt van Commissaris van onderzoek. Na de discussies naar aanleiding van de rapporten van de commissie-Langemeijer (1963) en de commissie-Belinfante (1964) alsmede het Kamerdebat (1971) over de nota van de regering-De Jong (1969) hadden deze leden waardering voor het feit dat thans een concreet voorstel ter tafel was gebracht. Daarmede wordt – op eigen wijze – het voorbeeld gevolgd van landen als Zweden, Noorwegen, Denemarken, Frankrijk, Engeland en Nieuw-Zeeland, die alle dit instituut reeds langere of kortere tijd kennen.

De sterk toegenomen taken en bevoegdheden van de overheid, verband houdende met de voortschrijdende ontwikkeling van nachtwakersstaat via welvaartsstaat naar verzorgingsstaat, en de daarmee gepaard gaande onstuimige groei van het gehele overheidsapparaat, brachten het gevaar met zich van toenemende afstand en vervreemding tussen bestuurders en bestuurd en bij laatstgenoemden een groeiend gevoel van machteloosheid. In dat kader

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Abma (SGP), Schakel (ARP), Van het Schip (CPN), Koning (VVD), Imkamp (D'66), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Hermsen (KVP), Rietkerk (VVD), onder-voorzitter, Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), voorzitter, G. M. P. Cornelissen (KVP), Drees (DS'70), Beuker (RKPN), Waltmans (PPR), Kosto (PvdA), Nooteboom, Van den Broek (KVP).

past naast de bestaande wettelijke beroepsmogelijkheden en parlementaire controle een extra en verfijnde rechts- en belangenbescherming van de bestuurde tegenover het overheidsoptreden.

Daarnaast zagen deze leden voor de Commissaris van onderzoek een taak als bemiddelaar wanneer hij een succesvol appèl zal kunnen doen op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuurder en bestuurde voor een goed functioneren van de democratie. Voor de positieve vrijheidsbeleving van de burgers mag een gunstig effect worden verwacht wanneer de overtuiging wordt geboren dat een onafhankelijk vertrouwensman, ook ongevraagd, waakt tegen – zoals geformuleerd in het C.D.A.-program – «elke vorm van onderschikking van menselijke verantwoordelijkheden aan willekeur van staatsmacht....». Daartoe zou de Commissaris van onderzoek over toereikende en duidelijk omschreven bevoegdheden dienen te beschikken. Daarop kwamen deze leden hieronder nog terug.

Ter afsluiting van hun inleidende opmerkingen onderschreven deze leden de in de memorie van toelichting uitgesproken wenselijkheid om ter geleger tijd het ambt van Commissaris van onderzoek een uitdrukkelijke grondwettelijke basis te geven.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken er hun tevredenheid over uit, dat de Regering er toch in is geslaagd een wetsontwerp tot instelling van het ambt van Commissaris van onderzoek bij de Kamer in te dienen. Zij constateerden dat het onderhavige wetsvoorstel een langdurig rijpingsproces heeft doorstaan sinds de Kamer zich in februari 1971 uitsprak over de Nota inzake het ombudsmanvraagstuk. Voor de aan het woord zijnde leden was het rijpingsproces wel langdurig maar naar hun mening weinig vruchtbaar.

Zij toonden zich teleurgesteld over het aan de Kamer gepresenteerde voorstel. Zij betwijfelden sterk of het wetsvoorstel in zijn huidige vorm zou voldoen aan de eisen die er aan een instituut als de Commissaris van onderzoek moeten worden gesteld. Dit instituut moet een voor Nederland uniek experiment zijn.

De aan het woord zijnde leden waren echter van oordeel dat het experiment door de vele beperkingen die in het wetsvoorstel liggen opgetast, weinig kans van slagen krijgt.

Belangrijkste functie voor de commissaris is het helpen van die burgers die in de raderen van de bureaucratie verstrikt zijn geraakt; of die bureaucratie de burgers wel juist behandelt. De voorgestelde constructie maakt de bureaucratische warboel voor de burgers alleen maar ingewikkelder. Er worden zeer arbitraire scheidslijnen getrokken tussen personen en instanties over wie wel en over wie niet geklaagd kan worden. Zo kan, afhankelijk van de functie die hij op dat moment uitvoert, een burgemeester het ene moment wel en het andere moment niet worden aangeklaagd.

Een Commissaris van onderzoek of ombudsman dient in de ogen van de aan het woord zijnde leden iemand te zijn van wie voor een ieder duidelijk is dat hij of zij open staat voor vrijwel al hun problemen. Niet iemand die meer bezigheden heeft aan het schrijven van briefjes met verklaringen van niet-ontvankelijkheid dan het doen van onderzoek.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achten het in de huidige omstandigheid, waarin de Commissaris van onderzoek gezien moet worden als een belangrijk experiment, gewenster dat in de wet zo weinig mogelijk beperkingen worden opgelegd. Na een periode (van ongeveer 5 jaar) zou de wet aan de hand van opgedane ervaringen aangepast kunnen worden.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden de indiening van dit wetsontwerp met veel instemming begroet. Reeds té lang is naar hun oordeel uitgezien naar de instelling van een vertrouwensinstituut, dat de burger bescherming biedt tegen onredelijke bejegening door de overheid ook in gevallen waarin van schending van wet of recht geen sprake behoeft te zijn. De steeds toeneemende overheidsbemoeienis heeft deze behoefte van jaar tot jaar urgenter doen worden, niet alleen om te komen tot een betere bescherming van het

individu, maar ook om de werkwijze van de overheid te verbeteren en de controlerende taak van het parlement te ondersteunen. Het kwam deze leden dan ook voor dat het na de parlementaire behandeling van dit vraagstuk in 1971 te lang heeft geduurd voordat een wettelijke regeling op dit punt tot stand is gekomen. Kan daarvan de reden worden vermeld?

Deze leden hadden eveneens met instemming vastgesteld dat de Regering is teruggekomen op de keuze, zoals deze nog in de Nota inzake het Ombudsmanvraagstuk (zitting 1968–1969, nr. 9925) was gedaan voor een min of meer op de Engelse ombudsman lijkende figuur, en tegemoet gekomen is aan de wens van de toenmalige Tweede Kamer door in beginsel het Deense voorbeeld te kiezen. Aan de toen aanvaarde motie-Rietkerk is in zoverre voldaan dat men zich thans rechtstreeks tot de ombudsman kan wenden zonder tussenkomst van het parlement en dat de ombudsman ook op eigen initiatief een onderzoek kan instellen. Over de noodzakelijke onafhankelijkheid van de ombudsman ten opzichte van het parlement bestaat daardoor geen misverstand meer, terwijl de vertrouwensband met het parlement gezocht wordt in een voordracht voor de benoeming en een mogelijkheid van bevordering van ontslag in bepaalde gevallen.

Deze leden waren er erkentelijk voor dat de aanvankelijke regeringsplannen op deze punten in overeenstemming met de wens van de toenmalige Tweede Kamer zijn gewijzigd. De voorlopige algemene indruk van deze leden is, dat het instituut van de ombudsman in dit wetsontwerp een goede grondslag heeft gekregen maar dat de taak en bevoegdheden van deze vertrouwensman op verschillende punten nog te beperkt zijn gehouden. Om te voorkomen dat dit instituut daardoor onvoldoende aan zijn doel kan beantwoorden, lijkt verdere verruiming van de werkings sfeer geboden.

De leden van de P.P.R.-fractie waren eveneens voldaan over de indiening van het ontwerp van wet inzake de instelling van het ambt van Commissaris van onderzoek. De discussie hierover heeft ook naar hun gevoelens de wettelijke regeling te lang opgehouden.

Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie wordt met dit wetsontwerp ten onrechte de indruk gewekt, alsof tegenover het groeiende overheidsapparaat en de neiging tot centralisering op velerlei bestuurlijke gebieden, de burger beschermd zou kunnen worden door middel van een ombudsman. Tegenover de groeiende macht van het overheidsapparaat vormt de instelling van een «Commissaris van het onderzoek» een machteloos gebaar. Juister en effectiever is het de controlerende bevoegdheden van de democratische organen, zoals het parlement en (op gemeentelijk niveau) de gemeenteraad, uit te breiden.

Het is, naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie, in de eerste plaats een taak van politieke partijen om mensen, die ten onrechte van bepaalde rechten verstoken zijn, bij te staan. Ook wilden zij wijzen op de activiteit van de vakbonden, met name haar bureaus voor arbeidsrecht, die een belangrijke taak vervullen bij het behartigen van de belangen van hun leden. Ten slotte kan gewezen worden op de activiteit van vele rechtswinkels, die pogen de financiële drempels voor het gebruik maken van rechtshulp weg te nemen. Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie voegt een parlementaire ombudsman hier niets aan toe.

Nu wordt een taak die bij uitstek bij het parlement, bij de politieke partijen dient te liggen, gelegd bij de Commissaris van onderzoek, die relatief zelfstandig staat tegenover het parlement en niet bevoegd is degene aan te spreken die politiek verantwoordelijk is voor gemaakte fouten in het overheidsapparaat, m.n. de bewindslieden. Dreigt niet het gevaar dat de Commissaris van onderzoek de plaats in gaat nemen van de Commissie voor de verzoekschriften? Zijn de bewindslieden niet van mening dat een dergelijke ontwikkeling een beperking inhoudt van de betekenis van het parlement?

Naar de mening van de leden van de C.P.N. moet een oplossing van de problemen die hier aan de orde zijn, gezocht worden in het verbeteren van de outillage van de commissies voor de verzoekschriften, en het uitbreiden

van de bevoegdheden van deze commissies. Doordat elke partij de mogelijkheid heeft controle uit te oefenen en initiatieven te nemen ten aanzien van de afhandeling van klachten door de commissies, bieden deze meer garanties voor een correcte afhandeling van de klachten. Bovendien beschikken zij over de mogelijkheid een bewindsman ter verantwoording te roepen. Dit in tegenstelling met de Commissaris van onderzoek, die één keer in de zes jaar benoemd wordt door de Kroon, die de ministeriële verantwoordelijkheid buiten beschouwing dient te laten en zich beperkt tot een vraagstelling die weinig concreet is nl. «of de overheid zich jegens de betrokkene wel behoorlijk heeft gedragen». De vaststelling van wat behoorlijk is en wat onbehoorlijk lijkt deze leden een uiterst hachelijke zaak.

Naar hun mening is het dan ook ongewenst dat de Commissaris van onderzoek onafhankelijk van de commissie voor de verzoekschriften kan opereren.

Ofschoon de leden van de fractie van de S.G.P. op zich zelf geen zwaarwegende principeële bezwaren koesterden tegen de instelling van een Commissaris van onderzoek, bestonden bij hen nog wel de nodige twijfels omtrent de wijze waarop deze figuur in het Nederlandse overheidsbestel en met name in het verkeer tussen overheid en burger zal functioneren. Hunnerzijds benadrukten zij dan ook dat zij de instelling van een Commissaris van onderzoek als een experiment wensten te beschouwen. Ook al bestaat een soortgelijke figuur in andere landen reeds kortere of langere tijd, dit was voor hen als zodanig nog geen argument voor de stelling dat er ook in ons land behoefte bestaat aan zo'n figuur. In ieder geval zou de taak van de Commissaris van onderzoek afgestemd moeten worden op de reeds bestaande situaties en verhoudingen. Wat dit betreft was hen niet geheel duidelijk geworden hoe de bewindslieden zich de relatie tot andere organen, die ook de burger ondersteunen en beschermen in zijn relaties met de overheid, voorstellen.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden waardering voor het indienen van het wetsontwerp. Zij achtten het gewenst dat de overheid zich voortdurend bezint op de vraag in hoeverre haar verhouding met de burgers verbetering behoeft. Zij zagen het wetsontwerp als een poging de burger meer mogelijkheden te geven om zich te verweren tegen onjuist overheidshandelen. Deze leden meenden wel dat de inhoud van het ambt van commissaris veel vragen oproep. Zij vonden de wetstekst en de toelichting nogal onduidelijk voor wat betreft de *precieze taakomschrijving van de commissaris en de verhouding van zijn functie tot de bestaande regelingen van rechtsbescherming voor de burger.*

Over de voorbereiding van het wetsontwerp stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie nog de volgende vragen.

Ter voorbereiding is uitvoerig studie verricht naar de ontwikkelingen van het ombudsmaninstituut in andere landen. Uit persberichten (De Groene van 10 november 1976) is de indruk ontstaan dat de Regering niet heeft geïnformeerd naar de ervaringen van bij voorbeeld de VARA-ombudsman en de ombudsvrouw van de levensverzekeringen. Zo deze indruk juist is, betrouwen zij deze voorbereiding. In ons land zijn al vele jaren particuliere ombudsmannen aan het werk die veel goed werk verrichten. Hun ervaringen zijn van onschatbare waarde. Willen de bewindslieden alsnog informatie inwinnen bij de hen bekende particuliere ombudsinstellingen en de daaruit voortvloeiende informatie overleggen? Vraagstellers waren vooral geïnteresseerd in de hoeveelheid klachten, de onderwerpen en de aard der klachten, de wijze van behandeling en de resultaten. Is het niet de bedoeling, zo vroegen zij zich af, de Commissaris van onderzoek te laten evolueren tot een vertrouwenspersoon met een dusdanige positie dat de bestaande particuliere ombudsmannen en -vrouwen overbodig worden? Kan die bedoeling in de ogen van de bewindslieden bereikt worden met het nu voorliggende wetsontwerp? Kan

de hiervoor gevraagde informatie ook verstrekt worden over de gemeentelijke ombudsmannen of -vrouwen?

In de tweede plaats vernamen de aan het woord zijnde leden graag een reactie op het commentaar uit de wereld der ambtenaren (ARKA, 3 december 1976) dat het onderhavige wetsontwerp ten onrechte niet in het georganiseerde overleg is besproken.

Wat is het commentaar van de bewindslieden op de brief van de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak, waarin deze meedeelt in geheel niet akkoord te zijn gegaan met de voorgestelde regeling – die haar onbekend is – dit in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting vermeldt?

In aansluiting op het voorafgaande vroegen de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties of de Regering al kan aangeven hoe zij zich voorstelt te zijner tijd bekendheid te geven aan de mogelijkheid klachten in te dienen bij de Commissaris van onderzoek. De praktijk met plaatselijke en regionale «ombudsinstituten» had deze leden geleerd dat veelal onvoldoende bekendheid bestaat in het bijzonder met de taak en bevoegdheden van deze instituten. Als voorbeeld hiervan verwezen zij naar het verslag dat is uitgebracht door de commissie klachten en verzoeken van de provinciale staten van Brabant ter zake van hun ervaringen van de afgelopen twee jaar. Kan hieruit lering worden getrokken?

De wijze van benoeming, verhouding tot het parlement.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van mening dat de Commissaris van onderzoek een onafhankelijke positie moet innemen. De beoogde onafhankelijkheid is huns inziens in het wetsontwerp slecht geregeld.

In de eerste plaats viel hun daarbij op de wijze van benoeming. Zonder motivering wordt voorgesteld de commissaris door de Kroon te laten benoemen. Wordt de onafhankelijkheid niet veel meer gediend door een benoeming (ook voor zes jaren) door de Tweede Kamer? Wanneer een dergelijk systeem gevolgd zou worden kan uit de wet de bepaling worden verwijderd waarin nadrukkelijk wordt gesproken over een aanbeveling in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer. Een dergelijke aanbeveling zal – in de nu voorgestelde formulering – beperkend werken op het recht van voordracht van de Tweede Kamer. Door het verwijderen van deze bepaling uit de wet zou duidelijk worden dat iedereen – dus ook de genoemde functionarissen – de mogelijkheid hebben iemand bij de Kamer aan te bevelen.

De aan het woord zijnde leden vonden een nauwe band tussen de Regering en de Commissaris van onderzoek en zijn ambtenaren principiële onjuist. De onafhankelijkheid van de commissaris moet zo veel mogelijk gewaarborgd worden.

Ook in andere bepalingen is sprake van een te nauwe band. Als voorbeelden noemden deze leden: de mogelijkheid tot ontslag door de Kroon en niet door de Kamer, het benoemen van substituut-commissarissen door de Kroon (niet op voordracht, maar op aanbeveling van de Commissaris), de regeling van de vervanging, benoeming van een secretaris door de Kroon, benoeming van het overige personeel door of namens de Kroon.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren voorshands van mening dat het wellicht beter zou zijn in de wet te bepalen dat benoeming, schorsing en ontslag van de Commissaris en zijn plaatsvervangers tot de bevoegdheden van het parlement behoren. De Commissaris zou de bevoegdheid moeten hebben de secretaris en het overige personeel te benoemen.

Ook bij de leden van de K.V.P.-, A.R.P. en C.H.U.-fracties was de vraag gezeten of benoeming van de Commissaris van onderzoek door de Kroon voldoende recht doet wedervaren aan het beginsel der onafhankelijkheid, dat sentieel lijkt voor de positie van de Commissaris van onderzoek. Ook over de daarmee samenhangende benoemingen maakten zij opmerkingen die verder in dit verslag vermeld zijn.

De individuele burger die zich op enigerlei wijze slecht behandeld vindt de (centrale) overheid, zou licht twijfels kunnen hebben over de onafhankelijkheid van het oordeel van de door diezelfde (centrale) overheid benoemde Commissaris van onderzoek. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wensten graag de motieven van de Regering te vernemen, waarom zij niet gekozen had voor de in de Scandinavische landen geldende methode, namelijk benoeming door het parlement. Is de Regering niet van oordeel dat benoeming door de Kroon afbreuk doet aan het onafhankelijke karakter van het ombudsinstituut? En is het niet tweeslachtig de aanwijzing van de Commissaris van onderzoek te koppelen aan de Staten-Generaal om tegelijkertijd haar taak in dezen niet verder te doen reiken dan het doen van een voordracht? Is de Regering bevreesd, dat bij aanwijzing van de Commissaris van onderzoek door het parlement politieke argumenten de boventoon gaan voeren? In artikel 4 van het onderhavige wetsontwerp wordt de beslissing of de Commissaris van onderzoek nog het in hem te stellen vertrouwen bezig overgelaten aan de Tweede Kamer. De leden thans aan het woord stelden de vraag, of dan ook niet de beslissing aangaande de benoeming aan de Tweede Kamer kan worden overgelaten.

Wat betreft de benoeming en het ontslag van de Commissaris van onderzoek vroegen de leden van de S.G.P.-fractie of voor het nemen van een besluit in deze door de Tweede Kamer niet een versterkte meerderheid zou moeten worden voorgeschreven met het oog op het niet-partijpolitek gebonden karakter van het instituut van de Commissaris van onderzoek.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen een nadere toelichting op het voorstel de ombudsman door de Kroon te doen benoemen, evenals de overige personen die op het hem ter beschikking te stellen apparaat werkzaam zullen zijn. Wordt hierdoor geen afhankelijkheid van de – te controleren – overheid geschapen? Weliswaar heeft het parlement een voordrachtsrecht voor benoeming en ontslag en is daarmee een duidelijke vertrouwensband gelegd met de volksvertegenwoordiging, doch daarmee is benoeming en ontslag van de ombudsman en zijn apparaat door de Kroon in plaats van door bijvoorbeeld een verenigde vergadering van beide Kamers der Staten-Generaal naar het oordeel van deze leden nog onvoldoende gemotiveerd. Willen de bewindslieden op dit alternatief verder ingaan?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen zich af of de voorgenomen band tot zijn recht zou komen indien de Tweede Kamer der Staten-Generaal zelfstandig en zonder (voor) advisering de voordracht zou kunnen opstellen.

Nadenkend over de positie van de Commissaris van onderzoek ten opzichte van de Staten-Generaal vroegen de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties of, naast de jaarlijkse rapportage aan het parlement, niet gezocht moet worden naar de mogelijkheid van een meer geregeld contact tussen parlement en Commissaris van onderzoek. Zo valt te denken aan een overlegcommissie bestaande uit een aantal Kamerleden – al dan niet deel uitmakend van de commissies voor de verzoekschriften – met wie de Commissaris van onderzoek periodiek contact onderhoudt en die voor de Commissaris van onderzoek tevens als «klankbord» bij bijzondere problemen kan dienen.

Volgens de memorie van toelichting bij ontwerp-artikel 11 laat het zich aanzien dat de werkzaamheden van de Commissaris van onderzoek van zodanige omvang zullen zijn dat aan de benoeming van één of meer Substituutcommissarissen van onderzoek niet valt te ontkomen. Een substituut wordt door de Kroon benoemd op aanbeveling van de Commissaris van onderzoek. De Staten-Generaal blijven hier dus buiten. Als reden hiervoor lijkt de Regering de volgende te geven: «Het geven van een eindoordeel behoort echter niet tot zijn bevoegdheden». De leden van genoemde fracties wilden graag nader van de Regering vernemen hoe zij zich voorstelt, wanneer een substituut onder bepaalde omstandigheden de Commissaris van onderzoek dient

te vervangen. Is zijn oordeel gedurende de periode van vervanging een voorlopig oordeel en kan daarop door de Commissaris van onderzoek worden teruggekomen? De leden hier aan het woord vroegen zich af, of voor de substituu-commissarissen van onderzoek niet dezelfde methode van aanwijzing als voor de Commissaris van onderzoek gevolgd moet worden. Ligt dat niet voor de hand indien een substituu als vervanger van de Commissaris van onderzoek – bij voorbeeld bij diens ontstentenis – moet kunnen optreden? Is het tegen die achtergrond niet noodzakelijk om een substituu dezelfde rechtspositieregeling te geven als de Commissaris van onderzoek? Op welke gronden kan een substituu worden ontslagen? Hoe ziet de Regering in dit verband de invulling van artikel 12, lid 1? Tot het stellen van deze vragen was naar hun mening ook aanleiding nu blijkens de memorie van toelichting (blz. 20) een substituu in het bijzonder met de behandeling van een specifiek onderdeel van het «ombudswerk» belast zal kunnen worden. Genoemd werd de behandeling van klachten betreffende de krijgsmacht. Ligt het in de bedoeling aan verschillende substituten een bepaald deel terrein (bijvoorbeeld politie) toe te wijzen? Acht de Regering enige vorm van inspraak door betrokken belangenorganisaties denkbaar bij de benoeming van dergelijke «vak» substituten?

De memorie van toelichting benadrukt naar de mening van de leden van de S.G.P.-fractie nogal het persoonlijk karakter van deze figuur. Daarom wordt er immers ook van uitgegaan dat er maar één Commissaris van onderzoek zal zijn, die zich overigens door één of meer substituu-commissarissen kan laten bijstaan. Zal het voor de Commissaris van onderzoek echter niet een welhaast onmogelijke taak zijn om alleen, zonder de steun van collegiaal overleg, een standpunt te kiezen dan wel een koers uit te zetten bij de behandeling van de veelsoortige kwesties die aan hem zullen worden voorgelegd?

De leden van de G.P.V.-fractie vermochten niet in te zien waarom de Commissaris van onderzoek het recht wordt ontzegd zelfstandig te beslissen over de toevoeging van een secretaris. Is het niet een consequentie van de onafhankelijkheid van het ambt van Commissaris van onderzoek, dat hij daarover zelf beslist?

Beperkingen in de taak en bevoegdheden van de Commissaris van onderzoek

Afgrenzing tot de centrale overheid

De Regering geeft er de voorkeur aan de Commissaris van onderzoek voorlopig slechts klachten met betrekking tot de centrale overheid te laten behandelen. Het zijn praktische redenen (materie is nieuw; apparaat gelegenheid geven ervaring op te doen) die hieraan ten grondslag liggen. Hiermede volgt de Regering de motie-Rietkerk. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen het oordeel van de Regering over de vraag van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, of een op rijksniveau aangehouden en functionerende commissaris wel ooit op regionaal of lokaal niveau onderzoekingen zou moeten gaan verrichten. Verdienen niet eerder aan de plaatselijke behoefte aangepaste vormen van controle aanbeveling? Of indien besloten zou worden tot het brengen van de activiteiten van lagere overheden onder de competentie van de Commissaris van onderzoek, zou dit dan naar de mening van de Regering niet moeten geschieden door middel van gedeconcentreerde diensten of – om het in minder impopulaire bewoordingen te zeggen – via gedecentraliseerd opererende functionarissen (substituu-commissarissen)?

Het onderhavige wetsontwerp brengt niet slechts de rijkspolitie maar ook de gemeentepolitie onder de werkingsfeer van de Commissaris van onder-

zoek. Het aanbrengen van onderscheid tussen beide categorieën zou volgens de memorie van toelichting ten opzichte van de burgers onbegrijpelijk en ten opzichte van het politiepersoneel onaanvaardbaar zijn. Met de VNG vroegen deze leden zich af of een dergelijk onderscheid dan wel aanvaardbaar is tussen bij voorbeeld ambtenaren van Rijkswaterstaat enerzijds en Provinciale Waterstaat anderzijds. Zij verwezen voorts naar de vraag van het NCOV (brief dd. 28 maart 1977) of de competentie van de Commissaris van onderzoek zich niet tevens zou moeten uitstrekken over semi-overheidsinstellingen, zoals publiekrechtelijke lichamen (K.v.K., SER, CIMK en Nederlands Herstructurerings Maatschappij). In dit verband zouden zij ook de leden van de V.V.D.-fractie wel enige nadere informatie over de thans voorgestelde werkingssfeer ontvangen. Indien het in de bedoeling ligt alle gedragingen van de centrale overheid tot de competentie van de ombudsman te rekenen, ligt het dan inderdaad niet in de rede ook alle gedragingen van semi-publiekrechtelijke lichamen, die weliswaar niet tot de overheid behoren, maar wel bepaalde wettelijke bevoegdheden uitoefenen (SER, bedrijfsverenigingen, produktschappen, bedrijfsschappen) hierbij te betrekken? Is dat de bedoeling? Waaruit blijkt dit dan? Zo niet, waarom worden deze gedragingen van uitvoerders van wettelijke bevoegdheden dan uitgesloten?

Ten slotte vroegen de leden van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. of reeds een indruk bestaat van de te verwachten kosten van dit nieuwe instituut (resp. met en zonder bevoegdheid ten aanzien van lagere overheden).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achten de competenties van de voorgestelde Commissaris van onderzoek uitermate teleurstellend. Heeft de commissaris wel competenties, zo vroegen zij zich na lezing van het wetsvoorstel af. Immers, hij mag zich slechts op een beperkt terrein begeven, heeft beperkte toetsingsmogelijkheden en de bevindingen van zijn onderzoek hebben geen enkel rechtsgevolg. Dit alles speelt zich dan ook nog in kennelijke beslotenheid af.

Met een beroep op het experimentele karakter van de wet wordt voorgesteld om de onderzoeksmogelijkheden van de commissaris te beperken tot de centrale overheid. De aan het woord zijnde leden vonden de redegeving ontoereikend. Verwijzend naar het experimentele karakter zou juist moeten worden voorgesteld deze beperking tot de centrale overheid niet aan te brengen. Na verloop van enkele jaren kan dan bekeken worden over welke instanties en organen de meeste klachten komen en welke wetsaanpassing dit nodig maakt. In dit verband wezen zij erop dat van de bij de VARA-ombudsman binnengekomen klachten slechts 4% betrekking heeft op organen van de centrale overheid. Wat zou er in de ogen van de bewindslieden met de overige 96% der klachten moeten gebeuren?

De aan het woord zijnde leden willen de beperking tot de centrale overheid laten vervallen en zo de burgers de kans geven zich met al hun klachten tot de Commissaris van onderzoek te wenden. Dit kan huns inziens des te meer zonder bezwaar gebeuren omdat de commissaris in de voorgestelde opzet geen enkele sanctiemogelijkheid heeft: hij kan geen maatregelen herroepen en hij kan geen berispingen geven.

Zij kwamen hiertoe omdat een beperking tot organen van de rijksoverheid, zoals voorgesteld door de Regering, tot gekunstelde constructies leidt. Als voorbeeld noemen zij de Commissaris der Koningin en de burgemeester, die alleen voor wat betreft hun politietaak onder deze wet vallen. Zij achten het niet aanvaardbaar dat de ene gemeente-ambtenaar, de politie-agent, wel onder de wet valt en de andere niet. Zal de burger de genuanceerde grenzen, zoals de Regering die wil leggen, wel kunnen onderscheiden? Gaat het niet vooral om die mensen, die door de bureaucratie dreigen te worden fijnge-malen? Juist bij deze mensen zal de nuancering weinig begrip ontmoeten, zo meenden de aan het woord zijnde leden.

Met de beperking van de competentie tot de gedragingen van de centrale overheid is, aldus de leden van de V.V.D.-fractie, niet volledig recht gedaan

aan de kameruitspraak, dat ook lagere overheden in beginsel onder die competentie behoren te vallen, zij het dat praktische gronden ertoe kunnen nopen met de centrale overheid te beginnen. Zij hadden met instemming gelezen dat ook naar het oordeel van de bewindslieden in de toekomst de lagere overheden onder deze regeling zouden moeten vallen. Zij zouden er dan ook de voorkeur aan geven die uitbreiding thans reeds in beginsel in de wet op te nemen en bij algemene maatregel van bestuur op een nader tijdstip in werking te laten treden. De leden van de S.G.P.-fractie sloten zich hier geheel bij aan.

De leden van de G.P.V.-fractie daarentegen stemden in met de beperking van de werkzaamheden van de Commissaris van onderzoek tot de organen van de centrale overheid. De behoefte aan zo'n commissaris zal bij de lagere overheden minder groot zijn. Overigens meenden zij dat het primair aan deze overheden zelf zal moeten worden overgelaten of een dergelijke functionaris op dat niveau gewenst is.

Deze leden waren niet geheel overtuigd van de noodzaak om naast de rijks-politie ook de gemeentepolitie onder het bereik van de wet te laten vallen. Zij merkten op dat de hiervoor aangevoerde argumentatie in de memorie van toelichting eveneens geldt voor tal van andere overheidsorganen die zowel op centraal, provinciaal als gemeentelijk niveau werkzaam zijn (bij voorbeeld Rijkswaterstaat en Provinciale Waterstaat, organen op het gebied van de milieuhygiëne etc.). Deze leden wezen er op dat het handelen van de politie in het algemeen in veel grotere mate aan publieke controle wordt onderworpen dan de gedragingen van andere ambtelijke diensten. Onbehoorlijk of onfatsoenlijk gedrag van de gemeentepolitie wordt meestal vrij snel in de media aan de kaak gesteld en aan de politieke controle van de gemeenteraad onderworpen. Hebben de bewindslieden de indruk dat deze controle onvoldoende wordt uitgeoefend? Hoe verhoudt zich de nu voorgestelde regeling voor wat betreft de politie tot het onlangs door de Minister van Justitie geuite voornemen om in de nieuwe Politiewet een apart hoofdstuk over het klaagrecht ten aanzien van optreden van politiefunctionarissen op te nemen (Handelingen Eerste Kamer 1976/1977, blz. 358)?

De leden van de C.P.N.-fractie wierpen nog de vraag op of het niet een aantasting van de gemeentelijke autonomie is dat de Commissaris van onderzoek de gemeentepolitie in een onderzoek kan betrekken.

Functionele afgrenzingen binnen de centrale overheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie, die al gesteld hadden dat het de burger moeilijk zal vallen begrip te hebben voor de genuanceerde afgrenzingen in het wetsontwerp, hadden in dit verband ook twijfel aan de keus van de Regering om de rechterlijke organisatie buiten de werking van deze wet te plaatsen. Zij delen de vrees niet, dat kritiek van de Commissaris van onderzoek op het persoonlijk optreden van de rechter diens onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn functie aantast. Zij citeerden met instemming dr. H. H. Kirchheimer, kantonrechter te Amsterdam: «Het komt mij voor dat een democratische controle van een mogelijke kritiek op het gedrag van de rechter ter zitting zijn onafhankelijkheid als rechtsprekend orgaan onverlet laat» (NJB, 8 januari 1977). Tevens verbaasden zij zich over de ongelijkheid van behandeling: de Commissaris van onderzoek kan de rijksambtenaren geen sancties opleggen. Via een aparte procedure kan dit wel aan leden van de zittende magistratuur. Wat is daarvoor de motivering, zo vroegen zij.

In de memorie van toelichting (blz. 20) wordt gewezen op de gegroeide praktijk, dat klachten over leden van de rechterlijke macht worden ingediend bij de procureur-generaal van de Hoge Raad. De aan het woord zijnde leden wilden graag een overzicht overgelegd zien van het aantal ingediende klachten (gedurende bijv. de laatste 5 jaar), het aantal klachten dat inderdaad onderzocht is en de wijze van afwikkeling. Bestaat er inzicht in het aantal klach-

ten dat tot de Minister van Justitie wordt gericht? Hoe worden deze klachten afgewikkeld?

De leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties vroegen de Regering, uitgaande van de fatsoensnorm als enig beoordelingscriterium, nader met voorbeelden toe te lichten waarom de competentie van de Commissaris van onderzoek zich niet behoort uit te strekken over aangelegenheden behorende tot het algemeen regeringsbeleid inclusief het algemeen beleid ter handhaving van de rechtsorde en zaken betreffende algemeen verbindende voorschriften (art. 17). De vraag werd ingegeven doordat deze leden moeite hadden zich concreet voor te stellen hoe genoemde aangelegenheden van algemeen beleid strijd zouden moeten opleveren met fatsoensnormen. Zij voegden hieraan toe geen moeite te hebben met de beperkingen ex artikel 17 indien het bevoegdhedenpakket van de Commissaris van onderzoek uit de eerdergenoemde nota van het kabinet-de Jong zou worden overgenomen.

Tegen deze achtergrond zagen deze leden ook gaarne nader gemotiveerd waarom gedragingen van de leden van de rechterlijke macht worden onttrokken aan de competentie van de Commissaris van onderzoek. Wordt, zo vroegen zij, de gerechtvaardigde zorg voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet te zeer doorgetrokken naar de sfeer van onschendbaarheid? En waarom kan de voorgestelde beklagprocedure via PG/Hoge Raad uitmonden in een berisping terwijl de Commissaris van onderzoek zich ten opzichte van organen van de centrale overheid dient te beperken tot het geven van een oordeel? Kan de Regering toezeggen over dit punt opnieuw contact te zullen opnemen met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak naar aanleiding van de brief van deze vereniging van 24 februari 1977? Vervolgens vroegen deze leden het oordeel van de Regering over de in het Deense en Zweedse systeem bestaande mogelijkheid dat de Commissaris van onderzoek het openbaar ministerie opdracht tot vervolging geeft.

Met de beperking, dat de ombudsman geen onderzoek behoort in te stellen naar aangelegenheden van algemeen beleid of betreffende algemeen verbindende voorschriften of naar zaken, waarover door een rechter of in administratief beroep is belist, konden de leden van de V.V.D.-fractie zich verenigen. Voor een verdere beperking van de inhoudelijke competentie zagen zij weinig redenen.

De uitzondering die voor het optreden van de rechterlijke macht wordt gemaakt leek hun wel gemotiveerd. Zowel de controlerende functie van de volksvertegenwoordiging als de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht rechtvaardigen deze uitzonderingen, te meer nu binnen de rechterlijke macht voorzien wordt in een nadere klachtenprocedure.

In dit verband zouden deze leden nog wel nader toegelicht willen zien, nu voor de krijgsmacht overigens terecht geen uitzondering wordt gemaakt, in hoeverre de gedragingen van diegenen, die belast zijn met de straf- en tuchtrechtspraak binnen de krijgsmacht wel voor onderzoek door de ombudsman in aanmerking komen. Verdient het dan geen aanbeveling voor het Hoog Militair Gerechtshof en de krijgsraden, die geacht kunnen worden onder lid 4 te vallen, een zelfde regeling in te voeren als voor de gewone rechterlijke macht? Heeft lid 4f ook betrekking op krijgstuchtelijke strafopleggers? Zo ja, waarom worden deze in de toelichting op artikel 17, onder c, dan bovendien nog onder het begrip administratief-rechterlijke voorzieningen gebracht en van de werkingssfeer van de wet uitgezonderd? Dienen ook deze gedragingen niet onder enigerlei beklagregeling te worden gebracht?

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen zich vervolgens af of het wel verstandig is om de Commissaris van onderzoek ook te belasten met de behandeling van klachten betreffende de krijgsmacht. De in de toelichting geuite veronderstelling dat voor de krijgsmacht een aparte substituoetcommissaris

kan worden aangesteld, beschouwden deze leden als een impliciete erkenning van het bijzondere karakter van de gedragingen van de krijgsmacht. Is de verwachting niet gewettigd dat een substituut-commissaris voor de krijgsmacht door zijn zeer specifieke werkterrein materieel een grote mate van zelfstandigheid zal verkrijgen? Ontstaat daardoor niet het gevaar dat de competentie van de Commissaris van onderzoek op dit onderdeel een eindoordeel te geven in toenemende mate op een fictie zal komen te berusten? Genoemde leden zouden een dergelijke situatie niet erg gewenst achten. Kan overigens worden aangegeven in hoeverre de bestaande mogelijkheden tot beklag ten aanzien van handelingen van de krijgsmacht tekort schieten? En wat zal de taak van de (substituut-)commissaris zijn in oorlogsomstandigheden? Zullen zich hier geen speciale problemen kunnen voordoen?

Deze leden vroegen om een nadere motivering van de stelling dat kritiek van de commissaris van onderzoek op het persoonlijke optreden van de rechter in zijn functie diens onafhankelijkheid zou aantasten. Welke inhoud geven de bewindslieden in dit verband aan het begrip onafhankelijkheid? Hoe zouden zij het instituut van de Commissaris van onderzoek willen rubriceren in de driedeling van de trias politica?

De afgrenzing tot verzoekschriften alleen van belanghebbenden

Door hun steun aan de motie-Rietkerk (1971) had een meerderheid van hun fracties reeds te kennen gegeven voorstander te zijn van een stelsel waarbij een ieder zich met een klacht over de vervuiling van de overheids-taak rechtstreeks tot de ombudsman kan wenden en dat een parlementaire zeef daarbij onnodig en ongewenst is, aldus de leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties. Iedere «belanghebbende» kan zich volgens artikel 14 schriftelijk tot de Commissaris van onderzoek wenden, wanneer hij van mening is, dat een administratief orgaan van de centrale overheid zich onjuist jegens hem heeft gedragen. Door te spreken van «iedere belanghebbende» is de groep van appellanten aanmerkelijk beperkt, wanneer men dit vergelijkt met Zweden en Denemarken, waar iedereen zich tot de «Commissaris van onderzoek» kan wenden (zgn. Actio Popularis). In dit wetsontwerp is dat volgens de memorie van toelichting niet uitgesloten, doch voor de Commissaris van onderzoek geldt alleen dan de verplichting een onderzoek in te stellen, wanneer de aan de orde gestelde zaak de indiener rechtstreeks betreft. Is dit laatste niet het geval, dan is de Commissaris van onderzoek vrij de zaak te «seponeren». De leden van deze fracties wilden nader geïnformeerd worden omtrent de motieven van de Regering om in artikel 14 het begrip «belanghebbende» te bezigen.

In dit verband vroegen ook de leden van de V.V.D.-fractie of het nodig is het recht om een onderzoek te vragen te beperken tot hen, die zelf met de overheid ter zake van een bepaalde gedraging in aanraking zijn geweest. In de memorie van toelichting wordt terecht gesteld dat het nut van een dergelijk onderzoek niet alleen in de bescherming van het individue, maar ook in een mogelijke verbetering van het functioneren van de overheid is gelegen. Deze leden vermochten niet in te zien waarom dan ook derden de ombudsman niet op een minder juiste praktijk attent zouden mogen maken en zouden ook in dit verband onderzoek naar de doelmatigheid van het overheids-optreden niet willen uitsluiten.

De leden van de P.P.R.-fractie wezen er voorts op dat de memorie van toelichting aan het begrip belanghebbende een omschrijving toekent die kennelijk ruimer is dan de wettekst zou doen vermoeden, nl. dat te denken is aan iedere bestuurde. Zij vroegen zich af of deze adstructie uit de memorie van toelichting niet in strijd is met hetgeen door het onderhavige wetsartikel wordt bepaald, nl. dat slechts belanghebbenden het recht hebben verzoeken te richten tot de Commissaris van onderzoek. Watmoet in deze worden verstaan onder de term belanghebbenden? Zijn dit slechts personen of instel-

lingen die rechtstreeks betrokken zijn bij een voorkomende zaak of iedereen die zich als zodanig betrokken voelt bij een dergelijke zaak? Gewezen zij nog op de mogelijkheid van iedere burger in sommige Scandinavische landen om verzoeken te richten tot de ombudsman, een mogelijkheid die stoelt op de overtuiging dat een onrecht jegens de ene mens begaan, ook de andere mens raakt en dat geen mens vrij is, voordat hij weet, dat ook zijn medemens vrij is.

Ook de leden van de P.v.d.A.- en S.G.P.-fractie toonden zich benieuwd naar de ruimte voor interpretatie van het begrip «belanghebbende». Wat is de aangevoerde oplossing in een situatie waarin iemand een misstand meent te signaleren maar daar niet persoonlijk schade van heeft ondervonden? Waar kan men terecht met klachten over het optreden van de Commissaris van onderzoek, zo vroegen de S.G.P.-leden voorts.

De afgrenzing, gelegen in de toetsingsnormen

De leden van de V.V.D.-fractie hadden reeds met genoeg vastgesteld dat op een aantal punten de motie-Rietkerk min of meer uitgevoerd is. Hun vreugde over het volgen van de motie-Rietkerk werd echter getemperd door de scherp afgebakende competentie-regeling, die de ombudsman verbiedt te toetsen aan recht- en doelmatigheid en zijn taak beperkt tot fatsoenscontrole. Zij twijfelen of de wijziging, die in dit wetsontwerp ten opzichte van eerder genoemde nota 9925 wordt voorgesteld op het punt van de inhoudelijke competentie van de ombudsman, eveneens als een verbetering moet worden beschouwd.

In die nota, waarvan de conclusies, met de wijzigingen van de motie-Rietkerk, door de Tweede Kamer zijn onderschreven, wordt een dergelijke scherpe taakafbakening juist als onnodig en ongewenst aangemerkt, omdat de administratie aan het oordeel van de ombudsman formeel niet gebonden is. Daarom, aldus deze nota, behoeft de ombudsman zich bij zijn oordeel ook niet te beperken tot een toetsing van de relevante feiten aan de geldende rechtsnormen, maar kan hij ook zijn oordeel geven over de handelwijze van de overheid en haar optreden tegenover de klager. Impliceert dit niet dat de ombudsman óók aan rechtsnormen mag toetsen? Waarom is de regering van dit standpunt afgestapt? Volgens de nota ging het er bij het ombudsmanonderzoek vooral om, een minder formele procedure te verkrijgen, waarbij ook moet kunnen worden toegelicht, verklaard en verwezen, waarbij juist de vraag of een te formele benadering niet tot fricties geleid heeft onderzocht moet kunnen worden en waarbij geen binding aan wettelijke formaliteiten en termijnen bestaat.

Zijn de bewindslieden niet van oordeel dat de thans voorgestelde beperkte inhoudelijke competentie niet veel afbreuk zal doen aan de vrijere werkwijze, het minder lijdelijke en soepelere optreden dat van een ombudsman mag worden verwacht? Dient de taak van de ombudsman zich niet juist daardoor van de andere – rechterlijke – toetsingen te onderscheiden? Moet niet juist daarin zijn betekenis worden gezocht? Wat is het nadeel van een ruimere inhoudelijke competentie? Uiteraard dient ook naar het oordeel van deze leden een ombudsman geen dubbel werk te doen en niet opnieuw te treden in de beoordeling van gevallen die door andere beroepsinstanties zijn beslist. Gevallen waarvoor een administratieve of burgerlijke rechtsgang is aangewezen, moet hij kunnen verwijzen.

Deze leden zouden er echter overigens voor pleiten de ombudsman als een volledig sluitstuk op het punt van de rechtsbescherming van de burger te laten fungeren. Hij moet zo nodig ook kunnen toetsen aan normen van recht- en doelmatigheid. Zij zouden de taak van de ombudsman wel subsidiair willen doen zijn als het om strijd met de wet of enig beginsel van behoorlijk bestuur gaat, maar hem van een onderzoek daarnaar niet willen uitsluiten. Zal trouwens de grens tussen behoorlijk overheidsgedrag en behoorlijk bestuur vaak niet uiterst moeilijk te trekken zijn?

Verdiert het geen aanbeveling op dit punt de burger een keus te laten tot wie hij zich wil wenden, met alle bevoegdheid voor de ombudsman om betrokkene naar een meer aangewezen instantie te verwijzen? Hoewel de bestaande regelingen inzake de rechtsbescherming van de burger van veel betekenis zijn, voorzien zij niet in alle gevallen, die daarvoor in aanmerking komen. De memorie van toelichting constateert lakoniek dat er op die punten dan geen rechtsbescherming is, maar laat ook de ombudsman niet toe die gevallen te toetsen anders dan op grond van een niet behoorlijke handelwijze. Indien de ombudsman een ruimere toetsingsbevoegdheid zou hebben, zou ook in deze lacunes kunnen worden voorzien. Deze leden zouden graag het oordeel van de Regering over deze zienswijze vernemen.

Zijn er in andere landen soortgelijke beperkingen als thans worden voorgesteld? Heeft bijvoorbeeld de Deense ombudsman ook niet uitgebreidere toetsingsmogelijkheden? Wordt in de voorgestelde beperking niet van een te formeel legalistisch standpunt uitgegaan? Welke wezenlijke bezwaren bestaan er tegen een zo ruim mogelijke toetsingsbevoegdheid voor de ombudsman, die zelf ongetwijfeld zijn grenzen zal stellen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie brachten in herinnering dat zij de voorgestelde competenties van de Commissaris van onderzoek, o.a. door de beperkte toetsingsmogelijkheid, uitermate teleurstellend genoemd hadden.

De leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties waren van oordeel dat het kunnen functioneren en het welslagen van het ambt van de Commissaris van onderzoek goeddeels zal afhangen van de mate waarin dit ambt vertrouwen zal genieten bij brede lagen van de bevolking. In dit opzicht achtten zij de persoon, de toegankelijkheid en onafhankelijkheid van de Commissaris van onderzoek van groot belang. Als zeker zo wezenlijk beschouwden deze leden aard en omvang van de bevoegheden waarmee de Commissaris van onderzoek zal worden bekleed. Zij dachten daarbij met name aan de beoordelingscriteria welke de Commissaris van onderzoek zal mogen hanteren bij zijn onderzoek naar «de wijze waarop een administratief orgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen ...» (art. 14). In het wetsontwerp hadden zij tevergeefs naar enige omschrijving van het beoordelingscriterium gezocht, hetgeen zij uit een oogpunt van rechtszekerheid als een gemis beschouwden.

Uit de memorie van toelichting hadden deze leden begrepen dat de Commissaris van onderzoek alleen zal mogen toetsen aan normen van fatsoen met uitdrukkelijke uitsluiting van rechtmatigheids- en doelmatigheids-criteria. De Commissaris van onderzoek zal zich derhalve uitsluitend bezig mogen houden met de vraag of de (organen van) de centrale overheid in het gegeven geval onfatsoenlijk gedrag kan worden verweten. Deze leden zagen gaarne deze «fatsoensnormen» met een aantal voorbeelden nader toegelicht, in het bijzonder waar de memorie van toelichting deze fatsoensnormen uitdrukkelijk onderscheidt van «algemene beginselen van behoorlijk bestuur», welk laatste criterium buiten de toetsingsbevoegdheid van de Commissaris van onderzoek valt (omdat dit criterium onderdeel is van een toetsing op rechtmatigheid).

Ook bij deze leden was voorts de vraag gerezen waarom de Regering de toetsingscriteria uit de Ombudsman-nota van het kabinet-De Jong niet heeft willen overnemen. Zoals aangehaald in de memorie van toelichting voorzag deze nota in een bevoegdheid voor de Commissaris van onderzoek beoordelingscriteria aan te leggen van «geschreven zowel als ongeschreven recht en beginselen van behoorlijk bestuur, alsmede een oordeel te geven over de wijze waarop de overheid handelt en de burger tegemoet treedt». Deze leden hadden niet begrepen waarom de memorie van toelichting deze ruim omschreven beoordelingscriteria uit genoemde nota aanhaalt om er vervolgens drastisch en zonder nadere toelichting van af te wijken en te kiezen voor het veel beperktere criterium van de «fatsoensnorm».

Deze leden konden niet anders concluderen dan dat hier sprake is van een, ten aanzien van de bestaande rechtsgangen, nieuwe en op zich zelf staande toetsingsnorm. Tegen die achtergrond stelden zij de vraag waarom de Commissaris van onderzoek geen onderzoek mag instellen in zaken waarin reeds een niet (meer) voor beroep vatbare rechterlijke beslissing is gevallen (art. 17, lid c). Is het immers niet zo dat bij bedoelde rechterlijke beslissingen de rechtmatigheids- en/of doelmatigheidscriteria centraal hebben gestaan? En deze criteria wenst de Regering toch te onderscheiden van de «fatsoensnorm». Indien de rechtmatigheid en doelmatigheid in beginsel buiten de competentiesfeer van de Commissaris van onderzoek moeten blijven, waarom dient zulks – zoals gesteld in de memorie van toelichting – dan ook te gelden in gevallen waarvoor geen andere vorm van rechtsbescherming bestaat?

Ook de leden van de P.P.R.-fractie gaven te kennen moeite te hebben met de hier besproken beperkingen. Zij vroegen zich af of een nadere toelichting ter zake kan worden gegeven, met name voor wat betreft de grenzen waarbinnen de bevoegdheden van de Commissaris van onderzoek worden uitgeoefend. Blijft het beperkt tot gevallen waarin de overheid de afhandeling van zaken onnodig lang heeft vertraagd, bureaucratisch heeft gehandeld of waarin de burger onheus is bejegend, ondanks het feit dat hij uiteindelijk zijn gelijk heeft gekregen, of zijn de mogelijkheden uitgestrekt tot een breder terrein? Wat is de verhouding van de hierboven vermelde maatstaf tot die van het beginsel van behoorlijk bestuur, vooral nu de Commissaris van onderzoek geen oordeel zal kunnen geven over zaken waarin in een administratief rechtsgeding een uitspraak is gedaan of nog zal kunnen worden gedaan?

De Commissaris van onderzoek kan een onderzoek achterwege laten indien de verzoeker heeft nagelaten gebruik te maken van een voor hem openstaande administratieve voorziening, en de Commissaris van onderzoek moet eveneens een onderzoek achterwege laten indien er nog enige administratiefrechtelijke voorziening openstaat. Op grond van artikel 17 kan de Commissaris van onderzoek geen onderzoek instellen zolang er ten aanzien van de betrokken aangelegenheid nog enige administratiefrechtelijke beroepsgang voor de verzoeker of anderen dan de verzoeker openstaat. Ook bij opschorting van een verzoek door de Commissaris van onderzoek omdat er nog een beroep of een procedure bij een administratief rechter aanhangig is, blijft de commissaris bevoegd. Betekent dit nu dat de Commissaris van onderzoek ook bevoegd is, indien een verzoeker een administratiefrechtelijke procedure aanhangig heeft gemaakt? Indien er nog een rechtsgang openstaat voor de verzoeker worden grenzen gesteld aan de bevoegdheid van de Commissaris van onderzoek. Betekent dit dat uitspraken in de administratieve rechtsgang moeten worden uitgelokt door de verzoeker, dan wel door anderen dan de verzoeker? Wat is de verhouding van het in artikel 15 vermelde feit dat een verzoeker een zodanige voorziening heeft openstaan tot het derde lid van artikel 17, waaraan een ruimere inhoud kan worden toegekend, met betrekking tot degenen voor wie een dergelijke voorziening hebben openstaan?

De aan het woord zijnde leden constateerden met voldoening de invoering van de norm dat ambtenaren bekleed met overheidsgezag bij de uitoefening van hun dienst behoorlijk dienen op te treden. De eisen van het behoeftebeginsel en die van het evenredigheidsbeginsel zouden door de Commissaris van onderzoek beter kunnen worden bewaakt. De vraag rijst echter of de uitzondering die gemaakt wordt voor het treden in het algemeen regeringsbeleid ten aanzien van de handhaving van de openbare orde wel wenselijk is. Een belanghebbende zou op deze wijze over de proporties die een optreden kenmerkt geen recht tot behandeling van zijn verzoek hebben. Met name wordt daarbij gedacht aan politieel optreden. De mogelijkheid voor een Commissaris van onderzoek om na een voltooid onderzoek alsnog de

zaak voor te dragen bij de bevoegde instanties ter vervolging ontbreekt geheel. De Regering stelt dat een dergelijke bevoegdheid voor de Commissaris van onderzoek deze te veel op het terrein van het parlement zou brengen. Deze leden meenden echter, dat ook de toetsing van de wijze waarop de overheid zich jegens haar onderdanen heeft gedragen in dergelijke gevallen mogelijk moet zijn.

Wat zal de taak van de Commissaris van onderzoek zijn – zo vroegen de leden van de S.G.P.-fractie – als hij tot de conclusie komt dat voor de verzoeker een bepaalde weg – niet zijnde de rechter – openstaat die hij ten onrechte niet is ingeslagen? Moet hij dan zelf de zaak in behandeling nemen of verwijzen naar anderen?

Bij deze leden bestond eveneens onduidelijkheid over het karakter van het oordeel dat de Commissaris van onderzoek bekend moet maken en aan welke normen zijn bevindingen getoetst moeten worden. De memorie van toelichting zegt dat het niet primair gaat om een toetsing aan beginselen van behoorlijk bestuur (rechtmatigheidscriteria) maar om toetsing aan normen van fatsoen in zoverre de Commissaris van onderzoek mag en ook moet beoordelen of de centrale overheid in de onderzochte aangelegenheid zich behoorlijk jegens de bestuurde gedragen heeft. Is het onderscheid tussen beginselen van behoorlijk bestuur en fatsoensnormen voor overheidsoptreden in de werkelijkheid inderdaad zo scherp te trekken als hier gesuggereerd wordt?

Ook was deze leden niet duidelijk geworden waarom nadrukkelijk verboden moet worden dat de Commissaris van onderzoek zich begeeft in een toetsing aan de doelmatigheid als tevens het algemene regeringsbeleid en de algemeen verbindende voorschriften als object van onderzoek zijn uitgesloten. Bovendien begrepen zij niet hoe het laatste gezien moet worden in het licht van de zgn. signaalfunctie van de Commissaris van onderzoek.

In aansluiting op eerdere vragen hierover, vroegen de leden van de G.P.V.-fractie of de bewindslieden het ambt van de Commissaris van onderzoek zien als een aanvullende vorm van rechtsbescherming voor de burger of slechts als een soort bemiddelingsinstituut tussen overheid en burger met als taak het afslijpen van de scherpe kantjes in de relatie overheid-burgers. Als voor het laatste is gekozen, waarom wordt dan de competentie van de commissaris uitgesloten, zodra voor de burger een administratiefrechtelijke voorziening openstaat? Deze leden meenden dat daardoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat een doelmatigheids- en/of een rechtmatigheidstoetsing tevens inhoudt dat beoordeeld is of fatsoenlijk of behoorlijk is gehandeld. Genoemde leden waren evenwel van oordeel, dat ook al heeft ten aanzien van een bepaalde gedraging een administratiefrechtelijke voorziening opengestaan – waar al of niet gebruik van is gemaakt – een beoordeling in de zin van artikel 27 van het wetsontwerp nog wel degelijk zinvol en mogelijk kan zijn.

Zij zouden het daarom op prijs stellen als nader uiteengezet wordt waarom artikel 15 sub d en artikel 17 sub c in het wetsontwerp zijn opgenomen.

De leden van de G.P.V.-fractie meenden vervolgens, dat wanneer de instelling van het ambt van Commissaris van onderzoek is bedoeld als een aanvulling op en het sluitstuk van ons stelsel van rechtsbescherming van de burger, het moeilijk is in te zien waarom de commissaris zich zo nadrukkelijk moet onthouden van een beoordeling van de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het overheidshandelen. Deze leden meenden dat deze scherpe taakafbakening in de praktijk door veel burgers als onbegrijpelijk zal worden ervaren. Zij wezen erop dat het in de praktijk heel wel mogelijk is dat een burger van het kastje naar de muur wordt gestuurd, zonder dat het gedrag van een administratief orgaan als onbehoorlijk kan worden gekwalificeerd. In zo'n geval is de burger veeleer het slachtoffer van de ondoelmatigheid van (een deel van) de overheidsorganisatie. Is er niet veel voor te zeggen de Commissaris van onderzoek ook de bevoegdheid te geven dit aan de kaak te stellen? Zijn daarmee niet de belangen van òn overheid òn burger gediend?

Het kwam de leden van de G.P.V.-fractie voor dat de toelichting bij het wetsontwerp voor wat betreft de taakomschrijving van de Commissaris van onderzoek niet erg duidelijk was. Zo wordt op blz. 17 van de memorie van toelichting zeer stellig opgemerkt dat o.a. rechtmatigheidstoetsing niet aan de orde is, terwijl op blz. 19 wordt gesteld dat het niet primair gaat om toetsing aan beginselen van behoorlijk bestuur. Deze laatste formulering doet i.t.t. de eerste vermoeden dat een beoordeling van de rechtmatigheid van het overheidshandelen niet geheel wordt uitgesloten. Deze leden zouden het op prijs stellen als de bewindslieden op dit punt enige verduidelijking zouden geven.

De afgrenzing naar de Commissies voor de Verzoekschriften uit beide Kamers der Staten-Generaal

De leden van de K.V.P., A.R.P.,- en C.H.U.-fracties vroegen aandacht van de Regering voor de taak en bevoegdheden van de Commissaris van onderzoek in verhouding tot die van de Commissies voor de verzoekschriften. Beide worden geacht, als onafhankelijke instantie, klachten van belanghebbenden over overheidsoptreden in behandeling te kunnen nemen. Hoewel deze leden reeds eerder blijk gaven in beginsel positief te staan tegenover het instellen van een Commissaris van onderzoek om een «meer verfijnde» controle op het overheidsoptreden mogelijk te maken, wilden zij anderzijds graag vernemen of de Regering een duidelijke afgrenzing ziet tussen het werkterrein van de Commissaris van onderzoek en die van de Commissies voor de verzoekschriften en of het straks voor de burger herkenbaar te maken is tot welke van beide instanties hij zich bij voorkeur moet richten. Geeft het bovenstaande wellicht aanleiding tot suggesties zijdens de Regering over aanpassing in de taak en werkwijze van de Commissies voor de verzoekschriften?

Het was de leden van de G.P.V.-fractie opgevallen dat de ontwerpers afgezien hebben van het treffen van een sluitende regeling voor het geval dat een verzoekschrift, dat dezelfde aangelegenheid betreft nagenoeg gelijktijdig wordt ingediend bij de Commissaris van onderzoek en de Commissaris voor de Verzoekschriften der Staten-Generaal. De indieners spreken de verwachting uit (blz. 25 van de memorie van toelichting) dat via onderling contact der beide secretariaten een regeling getroffen zal worden. Zal in dit overleg ook de klager moeten worden betrokken? Of is het aannemelijk dat het hem geheel onverschillig laat wie de klacht behandelt? Ook stelden deze leden dezelfde vraag indien een klacht is ingediend bij een particuliere instantie.

In de memorie van toelichting is sprake van nagenoeg gelijktijdige indiening. Maar hoe moet worden gehandeld als komt vast te staan dat de klacht al in behandeling is bij een andere instantie dan de Commissies voor de verzoekschriften (voor welk geval artikel 15, onder c, een oplossing geeft)? Hoewel er bij de leden van de V.V.D.-fractie begrip voor bestond dat de ombudsman niet verplicht is verzoekschriften in behandeling te nemen die bij een daartoe bevoegde commissie van het parlement in behandeling is of is afgedaan, rees bij deze tekst wel de vraag of geen nadere verduidelijking van het begrip «bevoegde commissie» nodig is. De Kamer beslist zelf wat er met binnengekomen stukken gebeurt. Ook andere commissies dan de Commissie voor de verzoekschriften en de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdienst kunnen zich bezighouden met zaken die bij de ombudsman worden aangemeld. Verdient het daarom geen aanbeveling eerder vermelde commissies met name te noemen om te voorkomen dat de ombudsman zich in beginsel tot alle kamercommissies zou moeten wenden?

Hoe denkt de Regering overigens te handelen in gevallen waarin haar schriftelijk of mondeling te beantwoorden kamervragen worden voorgelegd, of een interpellatie is toegestaan, in gevallen waarvan haar bekend is dat zij reeds bij de Commissaris van onderzoek in behandeling zijn (geweest)?

Vormvereisten, de wijze van onderzoeken en rapporten

Verzoeken aan de Commissaris van onderzoek gericht moeten aan bepaalde vormvereisten voldoen. In de eerste plaats moet een verzoek op schrift gesteld worden. Deze leden hadden begrip voor dit vormvereiste voorzover dat de kans op duidelijkheid bevordert omtrent de inhoud van de klacht en de identiteit van de klager. Anderzijds waren zij zich ervan bewust dat niet een ieder even gemakkelijk zijn of haar klachten schriftelijk formuleert. Hoe denkt de Regering te kunnen voorkomen dat dit vormvereiste het indienen van klachten in de weg staat?

De S.G.P.- en G.P.V.-leden suggereerden in dit verband de mogelijkheid om mondeling een klacht in te dienen die door een medewerker van de Commissaris van onderzoek in een procesverbaal wordt neergelegd.

Voor de indiening van klachten geldt een «verjaringstermijn» van één jaar. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden met instemming geconstateerd, dat de Regering deze termijn niet te strikt toegepast wenst te zien. Verdient het geen aanbeveling de beslissingstermijn van de Commissaris van onderzoek aan een maximum te binden?

Behoudens naam en adres van de verzoeker moet het verzoek ook vermelden op welke gedraging het verzoek betrekking heeft, waarom het verzoek wordt ingediend, alsmede wie zich aldus gedragen heeft. De leden voormeld stelden de vraag of het laatste betekent, dat, wanneer in een verzoek orgaan A als de zich misdragen hebbende instantie is genoemd en tijdens het onderzoek blijkt orgaan B (bij voorbeeld een collega) de boosdoener te zijn, verzoeken niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard.

Ook wat de voorgestelde middelen van onderzoek betreft vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af of de bewindslieden daarbij niet te terughoudend zijn geweest. Verdient het geen aanbeveling de ombudsman in beginsel toegang tot alle regeringsstukken te verschaffen (met uitzondering van hoogst geheime stukken zoals bij voorbeeld notulen van de Ministerraad)? Moet hij niet, waar en wanneer hij dat wenst, ter plaatse een onderzoek kunnen instellen? Is het voor zijn functie niet essentieel in beginsel alles te mogen weten en zal in de geheimhoudingsplicht en kwaliteit van de te benoemen persoon geen waarborg tegen onjuist gebruik van deze gegevens gelegen zijn? Wat is de betekenis van de bijzondere verhouding Minister-Commissaris, die een verschijningsplicht van de Minister zou moeten uitsluiten? Is voorts in ons staatsrechtelijk bestel niet vrijwel steeds het besluit of de verantwoordelijkheid van een Minister of een ander administratief orgaan in het geding, zodat veelal diens tussenkomst voor het inwinnen van inlichtingen onvermijdelijk zal zijn? Zouden deze bepalingen, samen met die inzake het verschoningsrecht van ambtenaren er niet toe kunnen leiden dat de ombudsman voor het verkrijgen van de nodige inlichtingen geheel afhankelijk is van de welwillendheid van de verantwoordelijke bestuurder? Deze leden vroegen zich af of dit de bedoeling is en zouden een en ander dan ook graag nader toegelicht willen zien. Zij vroegen zich verder af – indien de ombudsman bevoegd is zoals in het algemene deel van de toelichting wordt gesteld, naast zijn oordeel ook zijn zienswijze over eventueel te nemen maatregelen bekend te maken aan het betrokken orgaan – of dit dan ook niet in de wets-tekst behoort te worden vermeld.

De leden van de G.P.V.-fractie wezen er vervolgens op dat de Commissaris van onderzoek erg afhankelijk zal zijn van de bereidwilligheid van de departementen. In dit verband merkten zij op dat de Commissies voor de Verzoekschriften van de beide Kamers der Staten-Generaal in hun eerste jaarverslag (Kamerstuk 13 606) hun ongenoegen hebben geuit over het verstrekken van inlichtingen door departementen. In veel gevallen blijken de departementen zich niet te houden aan de afgesproken maximum-termijnen die golden

voor het verstrekken van de gevraagde inlichtingen. Soms krijgt men de inlichtingen pas na het uitoefenen van forse pressie (o.a. door te dreigen met een interpellatie). Welke garanties zijn er dat de Commissaris van onderzoek op dit punt meer succes zal hebben? Zou het niet zinvol zijn de commissaris de bevoegdheid te geven het verstrekken van inlichtingen aan bepaalde termijnen te binden?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verbaasden zich erover – zo kort na de behandeling van het wetsontwerp inzake de openbaarheid van bestuur – geconfronteerd te worden met een wetsontwerp, waarin de openheid en openbaarheid zo zeer naar de achtergrond zijn geduwd. Als voorbeeld wезen zij op de formulering van artikel 10, waar geheimhouding tot regel wordt verklaard en openbaarheid tot uitzondering. Zou openbaarheid juist niet de grote kracht van het werken van de commissaris kunnen zijn? Alleen al van het loutere feit dat een Commissaris van onderzoek publiekelijk kan bekend maken dat een bepaald orgaan zich onjuist heeft gedragen, gaat een sterke preventieve werking uit. Hoe beoordelen de bewindslieden de suggestie om de bevindingen van de Commissaris naar aanleiding van een gedaan onderzoek publiek te maken, met aanduiding het in het geding zijnde overheidsorgaan? Ter bescherming van de privacy kan dan eventueel besloten worden de aanduiding van personen weg te laten. In dit verband wезen zij ook op de formulering van artikel 29, eerste lid, waar gesproken wordt over het jaarlijks verslag. Biedt deze formulering niet te zeer de mogelijkheid tot het uitbrengen van geheime verslagen? Welk belang zou trouwens daarmee gediend zijn? Wat moet in dat verband onder «openbaar belang» worden verstaan? Wie beslist over al dan niet publikatie van het verslag? Waarom staat bij lid 2, over de tussentijdse verslagen, niets vermeld over publikatie?

Ook de leden van de K.V.P., V.V.D., A.R.P., P.P.R., C.H.U. en G.P.V.-fracties kwam de beperking van de bekendmaking tot de betrokkenen erg terughoudend voor. Verdient het geen aanbeveling te bepalen dat de resultaten van het onderzoek van de ombudsman in beginsel openbaar zijn? Uitgaan van de openbaarheid kwam deze leden principieel juister en effectiever voor. Openheid past in dezen beter in het streven om het overheidsgebeuren doorzichtiger te maken, terwijl aansluiting op de Wet Openbaarheid van bestuur beter kan plaatsvinden. Openheid en openbaarheid kunnen in een dergelijke rol bijdragen tot een betere controle, soms zelfs tot de enig mogelijke controle op het overheidshandelen en zodoende bijdragen tot versterking van de democratie.

De leden van de G.P.V.-fractie merkten op de bepaling in het tweede lid omtrent het eventueel schaden van het openbaar belang door openbaarmaking rijkelijk vaag te achten. Is het wel juist de interpretatie van het begrip «schaden van het openbaar belang» in handen van één persoon te leggen? Wat dient te gebeuren als er op dit punt verschil van mening ontstaat tussen de Commissaris van onderzoek en een overheidsorgaan? Deze leden vroegen of het niet beter is in de wetstekst het begrip openbaar belang in dezelfde zin operationeel te maken als is gebeurd in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Ten slotte willen de leden van de C.P.N.-fractie de opvatting van de Minister horen over de bezwaren die van de kant van de VNG naar voren zijn gebracht tegen het beginsel van geheimhouding.

De benaming van de nieuw in te stellen functie

Geen der fracties waarvan leden hebben bijgedragen aan dit voorlopig verslag kon zich verenigen met de voorgestelde term «Commissaris van onderzoek». Algehele overeenstemming over een andere benaming bestond echter evenmin.

Voorgesteld werd door:

- K.V.P., A.R.P. en C.H.U.: «ombudsman», dan wel «algemeen beklagman/vrouw» of «vertrouwensman/vrouw»;
- P.v.d.A.: «ombudsman of – vrouw»;
- V.V.D.: «(nationale) ombudsman»;
- S.G.P. en G.P.V.: «algemeen vertrouwensman».

Hoewel de leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties begrip hadden voor de door de Regering in de memorie van toelichting genoemde motieven om af te wijken van het meer gangbare «ombudsman», stelden zij de vraag of het begrip Commissaris van onderzoek in dezelfde mate als dat het geval is bij de naam «ombudsman» geassocieerd zal worden met een vertrouwenwekkende figuur. Deze leden vroegen zich af of een Commissaris van onderzoek niet te veel doet denken aan een politie- c.q. recherchefunctionaris. Zo het woord «ombudsman» al verlaten moet worden, verdient naar de mening van de aan het woord zijnde leden een benaming, waarin het vertrouwens-element beter tot uitdrukking komt, de voorkeur. Daarbij valt te denken aan suggesties als «algemene beklagman/vrouw» of «vertrouwensman/vrouw».

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren weinig gelukkig met de betiteling Commissaris van onderzoek. Zij erkenden dat deze term in ieder geval Nederlands is, maar zij sluit niet aan bij het Nederlandse taalgebruik. De term ombudsman is ingeburgerd in het Nederlandse taalgebruik. Iedereen weet wat met die term wordt bedoeld. Zij zagen dan ook graag de naam «ombudsman» opgenomen. Een functionaris van het vrouwelijke geslacht zou zonder bezwaar «ombudsvrouw» kunnen worden genoemd.

Naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie is het begrip «ombudsman» ook internationaal zo ingeburgerd dat zij noch in het feit dat die naam ook in de particuliere sector wordt gebruikt, noch in mogelijke associaties met het mannelijk geslacht, reden zagen voor deze echte ombudsman maar een andere naam te kiezen. Een dergelijke associatie spreekt naar hun oordeel bij de naam «Commissaris van onderzoek» even sterk, terwijl die naam bovendien nog associaties met politieel optreden kan wekken, hetgeen voor deze vertrouwensfunctie wel zeer ongewenst zou zijn. Indien er al enige onderscheiding nodig zou zijn, zou naar hun oordeel daaraan voldoende worden tegemoetgekomen door deze vertrouwensman «nationale ombudsman» te noemen.

Ook de S.G.P.-leden gaven als hun mening dat de naam Commissaris van onderzoek niet gelukkig gekozen is. Zij deed huns inziens teveel denken aan de commissaris van politie en bij de politie wordt niet in eerste instantie gedacht aan de beschermende functie die de politie ongetwijfeld ook vervult. De argumenten tegen de benaming «ombudsman» waren in hun ogen niet overtuigend. Het woord burgemeester roept toch ook niet de associatie op dat dit ambt enkel door een mannelijk persoon vervuld zou kunnen worden? Hun voorkeur ging uit naar de benaming «algemeen vertrouwensman».

De leden van de G.P.V.-fractie wezen er op dat de werkelijke betekenis van het ambt van Commissaris van onderzoek voornamelijk uit de toekomstige praktijk zal moeten blijken. Van een uitspraak van de commissaris zal zo'n gezag moeten uitgaan dat de overheid, hoewel formeel niet gebonden, zich toch veel aan die uitspraak gelegen laat liggen. Zij meenden dat derhalve veel zal afhangen van de persoon van de benoemde commissaris. In dit verband vroegen deze leden waarom gekozen is voor de naam «Commissaris van onderzoek». Zij wezen er op dat de term «commissaris» bij veel burgers associaties zal oproepen, die weinig verband houden met zijn werkelijke taak. Deze leden gaven de voorkeur aan de in het verleden door de commissie-Belinfante voorgestelde naam: «Algemeen vertrouwensman». Waarom hebben de bewindslieden deze naam niet overgenomen?

Naast hetgeen in het voorgaande ook over de artikelen is opgemerkt, rezen de volgende vragen in de commissie.

Artikel 1, 1ste lid, onder b

Blijkens de memorie van toelichting valt ook de Commissaris der Koningin onder de werking van deze wet indien hij optreedt als rijksorgaan. Dient dan ook niet te worden bepaald dat de ambtenaren die hem ter zake bijstaan eveneens onder de wet vallen, ook al betreft het provinciale ambtenaren? Is dit de bedoeling?

Nadere duidelijkheid op dit punt leek de leden van de V.V.D.-fractie gewenst.

Onder c

De leden van de G.P.V.-fractie wezen er op dat onder een «administratief orgaan» ingevolge de definitie van de Wet AROB ook begrepen is een overheidsstichting. Het personeel van zo'n stichting kan via een arbeidsovereenkomst met of aanstelling door de overheid zijn tewerkgesteld. In dat geval valt het personeel onder de definitie van «ambtenaar» onder het eerste lid, sub c. Als het personeel echter een arbeidsovereenkomst heeft met de stichting zelf valt dit personeel buiten het begrip «ambtenaar». Deze leden veronderstelden dat dit niet de bedoeling is en vroegen derhalve of hier niet sprake is van een lacune.

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wezen erop dat als ambtenaar in de zin van dit wetsontwerp worden tevens aangemerkt *gewezen* ambtenaren, *gewezen* arbeidscontractanten en *gewezen* dienstplichtigen. Hoe beoordeelt de Regering het hier opnemen van een tijdslimiet bijvoorbeeld parallel aan de verjaringstermijn van art. 14?

4de lid

Hier wordt voorgesteld bepaalde organen zoals de Staten-Generaal buiten de werking van de wet te houden, doch het personeel in dienst van deze organen daar wel onder te betrekken. Is dit voldoende doordacht, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie. Handelt dit personeel veelal niet in opdracht en gaat het dan aan hun gedragingen wel object van onderzoek te laten zijn en die van hun opdrachtgevers niet? Dient niet eerder uit het – terecht – uitzonderen van bijzondere colleges de consequentie te worden getrokken dat ook diegenen die als personeel bij deze colleges werkzaam zijn buiten het bereik van de ombudsman behoren te blijven? Geldt dit niet des te sterker voorzover betrokkenen een plicht tot geheimhouding hebben? Kan bijvoorbeeld de ombudsman van een ambtenaar van de Tweede Kamer vergen dat hij hem mededeelt wat in een besloten commissievergadering is geschied? Kan de wettekst hierbij niet in strijd komen met het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, een regeling sui generis?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen of krijgstuuchtelijke strafopleggers geacht worden onder deze uitzonderingsbepaling te vallen en zo ja, kan de Regering dat nader motiveren en is het dan niet wenselijk enige vorm van beklagrecht te introduceren?

Artikel 6

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat het ongewenst is dat het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer enerzijds en het bekleden van de functie van Commissaris van onderzoek anderzijds, niet wordt uitgesloten.

Hoe beoordelen de bewindslieden de suggestie van de leden van de P.v.d.A.-fractie om onder b, het woord «openbare» laten vervallen?

Artikel 7

Het woord «bepaling» zal gewijzigd moeten worden in: bepalingen.

Het lid Nooteboom vroeg overigens of nader kan worden gemotiveerd waarom wordt voorgesteld voor de Commissaris van onderzoek, voor wie een bezoldigingsniveau van de President van de Hoge Raad wordt voorgesteld, de pensioen- en uitkeringsrechten qua structuur vast te stellen naar analogie van die van de leden der Tweede Kamer en niet naar analogie van die van bijvoorbeeld burgemeesters.

Artikel 9

Wordt in artikel 9 betreffende de eedsaflegging in systematiek niet reeds vooruitgelopen op de voorgenomen grondwetswijziging zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie.

De G.P.V.-leden wezen er op dat het niet fraai is om te spreken van «onder welke ... voorwendsel ook». Gebruikelijk is de zinsnede «onder wat ... voorwendsel ook».

Artikel 10

Zou openbaarheid geen regel moeten zijn en geheimhouding een uitzondering?

Artikel 14

Is het niet gewenst overeenkomstig de destijds door de Vereniging voor administratief recht gedane aanbeveling, een uitzondering op de jaartermijn toe te laten, indien de klager van de overschrijding redelijkerwijs geen verwijt treft, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie.

Ook vroegen deze leden of de uitdrukking «wie zich aldus heeft gedragen» in lid 2, sub b, geen problemen zal opleveren. Zij wezen er op dat het heel goed kan voorkomen dat de verzoeker niet goed in staat is aan te geven tegen wie zijn klacht zich richt (bij voorbeeld in het geval van een individuele politie-ambtenaar). Deze leden zouden het ongewenst achten als in zo'n geval een verzoekschrift automatisch niet-ontvankelijk zou worden verklaard.

Overigens brengt de commissie in herinnering dat in het algemene deel van dit verslag reeds uitvoerig verschillende onderdelen van dit artikel zijn besproken, zoals het begrip «belanghebbende», en de vormvereisten van het verzoek.

Artikel 15

De Commissaris van onderzoek is tot onderzoek niet verplicht wanneer dezelfde klacht reeds aanhangig is bij of beslist is door (een) Commissie(s) voor de Verzoekschriften. Hoe oordeelt de Regering over de gedachte om aan de Commissies voor de Verzoekschriften de bevoegdheid te geven de behandeling van aangebrachte of besliste zaken aan de Commissaris van Onderzoek op te dragen, zo vroegen de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties.

De S.G.P.-leden vroegen tevens om een reactie van de bewindslieden op de door C. A. J. M. Kortmann in het Nederlands Juristenblad van 8 januari jl. gesignaleerde tegenspraak tussen de artikelen 15-17 en de daarop betrekking hebbende gedeelten van de memorie van toelichting, alsmede om een reactie op de onder nr. 4 van het bedoelde artikel in het NJB gestelde vraag.

Artikel 17

Zoals de leden van de V.V.D.-fractie reeds in het algemene deel van hun beschouwing hebben opgemerkt, kunnen zij instemmen met bepalingen die voorkomen dat de ombudsman tezeer op het werkkterrein van het parlement zou komen. De onder b opgenomen omschrijving: «aangelegenheden betreffende algemeen verbindende voorschriften» doet de vraag rijzen of bijvoorbeeld fricties ten gevolge van onvoldoende coördinatie tussen verschillende departementen ook buiten het onderzoek vallen. In de toelichting wordt gesteld dat de ombudsman bevoegd is ernstige gebreken in de wetgeving te signaleren. Is dit niet in strijd met de tekst van dit artikel?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen wat bedoeld wordt met «te dien aanzien» onder e.? Betreft dat alleen de gewraakte gedraging of ook de aanleggenheid waarvan de gedraging een onderdeel was?

De leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fractie merkten op dat de Commissaris van onderzoek zich dient van onderzoek te onthouden voorzover te dien aanzien een administratiefrechtelijke voorziening openstaat. Dient hier niet, evenals onder artikel 15, lid d, uitdrukkelijk te worden vermeld dat de beroepsmogelijkheid alleen de verzoeker geldt? Wat betekent hier «te dien aanzien» tegen de achtergrond van het toetsingscriterium «normen van fatsoen»?

De V.V.D.-leden vroegen verder of, indien beklagregelingen als bedoeld in de wet en het Reglement op de krijgstuucht onder het begrip administratiefrechtelijke voorziening als bedoeld onder c vallen, kan worden toegelicht welke klachten betreffende de krijgsmacht nog wel door de ombudsman kunnen worden onderzocht.

Heeft het bepaalde onder c betrekking op het openstaan van administratiefrechtelijke voorzieningen als zodanig, dus bijvoorbeeld voor anderen dan verzoeker, of betreft dit alleen verzoeker zelf? Aangezien op dit punt tussen tekst en toelichting enig verschil te constateren valt, ware in de tekst duidelijker te omschrijven dat dit voorzieningen betreft die voor de verzoeker openstaan. Geldt ditzelfde ook voor rechterlijke uitspraken? Zo niet, ware dan de onbevoegdheidsbepaling van de ombudsman in deze gevallen niet beter achterwege te laten en aan hem over te laten in hoeverre een rechterlijke uitspraak die door anderen uitgelokt is hem van een onderzoek doet afzien? Is hiervoor niet te meer aanleiding, nu de rechterlijke toetsing zich in het algemeen niet tot fatsoensnormen pleegt uit te strekken?

Artikel 19

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om welke reden in het tweede lid, waarvan de tekst via allerlei andere wetten teruggaat op een gelijkkluidende bepaling in de Beroepswet 1902, aan de Commissaris van onderzoek de bevoegdheid gegeven wordt te weigeren bepaalde personen die van het verlenen van rechtsgeleerde hulp hun beroep maken en niet advocaat of procureur zijn, als vertegenwoordiger toe te laten. Indertijd was het de bedoeling de werknemers te beschermen tegen ondeskundige raadsliden. Het lijkt aan twijfel onderhevig te zijn of deze en soortgelijke bescherming nu nog nodig is voor hulp bij gerechtelijke of administratiefrechtelijke procedures, zij lijkt overbodig bij het zo min mogelijk formalistische onderzoek door de Commissaris.

Artikel 20, tweede lid

Aangaande de onderzoeksbevoegdheden van de Commissaris van onderzoek kwam het de S.G.P. leden leden begrijpelijk voor dat deze beperkt worden met het oog op ons stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en het

principe van externe anonimiteit van de ambtenaar. Volgens artikel 20 worden de Ministers ontheven van de verschijnings- en mededelingsplicht. Geldt dit ook voor de Staatssecretarissen? Deze vraag was ook opgekomen bij de leden van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties.

Derde lid

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de tussenkomst van de Minister noodzakelijk is. Zal door deze procedure niet het gevaar bestaan dat een Minister die zijn ambtenaar beschermt alle bureaucratie gaat goedpraten?

Onder verwijzing naar hun onder artikel 1, lid 4, gemaakte opmerkingen stelden de leden van de V.V.D.-fractie de vraag of geen onmogelijke situatie ontstaat indien een ambtenaar wel gehouden is zijn gedragingen te komen toelichten die gebaseerd zijn op een opdracht van een administratief orgaan dat zelf buiten de werkingssfeer van het onderzoek van de ombudsman wordt gehouden.

Artikel 23

De leden van de G.P.V.-fractie achtten de formulering «verslag doen naar hun geweten» in het tweede lid niet erg gelukkig, vanwege de zeer ruime interpretatiemogelijkheden van deze uitdrukking. Is het niet beter deze uitdrukking te vervangen door «naar beste weten»?

Artikel III, algemeen

Verdient het geen aanbeveling de beklagprocedure van artikelen 13c t/m 13g ook te introduceren voor de militaire rechterlijke macht? En zou een dergelijke regeling ook niet moeten worden opgenomen in de Wet op de Raad van State ten aanzien van de afdeling rechtspraak, zo vroegen de leden van de K.V.P., A.R.P.,- en C.H.U.-fracties.

Artikel III, artikel 13f.

In het eerste lid behoeft het woord «gelegenheid» verbetering.

Het lid Nooteboom stelde de volgende vraag. Indien het voorgestelde impliceert dat de verzoeker, danwel zijn vertegenwoordiger, de behandeling van zijn verzoekschrift niet kan bijwonen doch slechts wordt gehoord en van eindconclusie (arrest) in kennis wordt gesteld, kan dat dan nader gemotiveerd worden?

Artikel III, artikel 13g

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen wat de reden is dat in dit artikel een strafsancie voor de ambtenaar is opgenomen, die in de Wet op de Commissaris van onderzoek zelf niet voorkomt.

Andere leden hadden terloops in het algemene deel dit vraagstuk reeds aangevoerd.

Artikel V, artikel 9

Het woord «overeenkomstig» behoeft verbetering.

Artikel XIV

Tot slot van deze beschouwingen wilden de leden van de fractie van de P.v.d.A. graag vernemen welke maatregelen thans worden genomen ter voorbereiding van de inwerkingtreding van het wetsontwerp.

De voorzitter van de commissie,
Van der Sanden

De griffier van de commissie,
Hubert