

Zitting 1979–1980

14 178

Instelling van het ambt van Nationale ombudsman en wijziging van een aantal wetten (Wet Nationale ombudsman)

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 20 mei 1980

De bijzondere commissie¹ voor dit wetsontwerp brengt als volgt eindverslag uit over haar onderzoek van het voorstel.

I. Algemene opmerkingen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken er hun tevredenheid over uit dat de Regering tegemoet is gekomen aan enkele door hen, en ook door andere fracties, in het voorlopig verslag aangevoerde bezwaren tegen het wetsontwerp tot instelling van het ambt van commissaris van onderzoek. Zij dachten daarbij aan de wijziging van de naam van het nieuwe ambt van commissaris van onderzoek in: nationale ombudsman (al doet het intitulé van het gewijzigd ontwerp van wet zoals het is afgedrukt, vermoeden dat bij de Regering de gehechtheid aan de eerstgekozen naam groter is dan in de memorie van antwoord gesteld wordt), verder aan de schrapping van artikel 10 (waar geheimhouding tot regel werd verklaard en openbaarheid tot uitzondering) en de herformulering van artikel 28 (onderzoeksrapporten zijn in beginsel openbaar), maar in het bijzonder aan de mogelijkheid tot rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing op grond van artikel 27.

Bij de aan het woord zijnde leden bleven evenwel duidelijke bezwaren en vragen bestaan op het punt van de wijze van benoeming van de ombudsman en de beperking in de taak en bevoegdheden van de ombudsman, met name de afgrenzing tot de centrale overheid.

Al met al toonden de leden van de fractie van de P.v.d.A. zich ook na de door de Regering aangebrachte wijzigingen teleurgesteld over de inhoud van het wetsontwerp. Evenzo waren zij teleurgesteld over de huns inziens veel te lange periode die in Nederland nodig blijkt te zijn om een wettelijke regeling als de onderhavige tot stand te brengen. De aan het woord zijnde leden wezen er daarbij op dat de discussie over de wenselijkheid van invoering van het instituut van ombudsman in ons land in het begin van de jaren zestig is gestart, de parlementaire behandeling van het ombudsmanvraagstuk in 1971 plaatsvond, het wetsontwerp op 22 oktober 1976 is ingediend (voorlopig verslag van 16 mei 1977), terwijl de (overigens zeer uitgebreide) memorie van antwoord en het gewijzigd ontwerp van wet drie jaar (!) op zich lieten wachten en pas op 9 januari 1980 verschenen.

¹ Samenstelling: Abma (SGP), Schakel (CDA), Van Thijn (PvdA), Rietkerk (VVD), ondervoorzitter, Roethof (PvdA), Hermens (CDA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), voorzitter, G. M. P. Cornelissen (CDA), Poppe (PvdA), Kosto (PvdA), Van der Doef (PvdA), Kolthoff (PvdA), Van den Broek (CDA), Lauxtermann (VVD), Van Dijk (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD), Gerritse (CDA).

Deze leden vroegen zich af of een en ander te maken heeft met het feit, dat het hier een wetsontwerp betreft waarbij aan de burger een verhoogde rechts- en belangenbescherming tegenover de overheid geboden wordt. Zij maakten daarbij een vergelijking met de ook (nog veel) langduriger en stap-voor-stap totstandkoming van de administratierechtspraak in Nederland. Ook wezen zij op recente wetgeving in de sociaal-economische sector, die kennelijk wel zeer snel tot stand kan komen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. herhaalden het in het voorlopig verslag gestelde, namelijk dat zij sterk betwijfelden of het wetsvoorstel (ook na de wijzigingen) zou voldoen aan de eisen die er aan een instituut als de ombudsman moeten worden gesteld. Zij wezen er nogmaals op, dat dit instituut een voor Nederland uniek experiment moet zijn. Blijkens de indiening van dit wetsontwerp, de memorie van toelichting en de memorie van antwoord, is de Regering ervan overtuigd dat er een ombudsman moet komen.

De aan het woord zijnde leden waren van mening, dat er dan ook gekozen moet worden voor een regeling die de kans van slagen van het experiment zo optimaal mogelijk doet zijn. Zij wezen erop dat bij een eventueel mislukken van het experiment de mogelijkheid tot het instellen van het ambt van ombudsman tot in lengte van jaren uitgesloten is, dit mede gezien het feit dat de ombudsman bij zijn werk het vertrouwen van de burgers nodig heeft.

Deze leden waren dan ook van mening dat in het wetsontwerp aan het instituut van ombudsman zo weinig mogelijk beperkingen moeten worden opgelegd. Het leek hun op zich voor de hand te liggen dat de ombudsman zich kan bezighouden met klachten over overheidsop treden daar waar de meeste contacten (en klachten) tussen burger en overheid doorkomen, nl. op gemeentelijk en provinciaal niveau (bij voorbeeld op het terrein van huisvesting en bijstand). Te meer daar uit recent onderzoek in Nieuw-Zeeland en Denemarken is gebleken dat essentieel voor het slagen van de ombudsman is, dat hij ook op klachten over lagere overheden kan reageren.

Omdat de belangrijkste functie voor de ombudsman is, het helpen van die burgers die het slachtoffer zijn geworden van de overheidsbureaucratie, waren zij van mening dat er voor de burgers geen onduidelijkheid mag bestaan over wie wel en over wie niet geklaagd kan worden en dat de ombudsman voor iedereen gemakkelijk toegankelijk moet zijn. Zij vonden dat dit het beste bereikt kan worden door de competentie van de ombudsman zo ruim mogelijk te stellen en zo veel mogelijk de ombudsman de vrijheid te geven, wanneer ook andere beroepsmogelijkheden openstaan, zelf de zaak te onderzoeken (indien de burger dit wenst), de *actio popularis* in te voeren en de eis van schriftelijkheid van het verzoek te laten vallen.

Als laatste algemene opmerking over dit wetsontwerp stelden de leden van de fractie van de P.v.d.A. dat zij zich afvroegen of niet in de voorgestelde regeling bij voorbaat de ontwikkeling van het instituut van de ombudsman is uitgesloten. Zij wezen er daarbij op dat iedere uitbouw (met uitzondering van toevoeging van organen met enig openbaar gezag binnen Nederland bekleed, aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur) van het instituut zal dienen te geschieden door middel van wetswijziging. Refererend aan de periode die gemoeid was met de uitbouw van de administratieve rechtspraak van de wet BAB tot de wet AROB en in het algemeen de tijd die gemoeid is met een ingrijpende wetswijziging, vreesden zij dat met dit wetsontwerp voor een zeer lange periode de ontwikkeling van het instituut van ombudsman bevroren is. Zij waren dan ook van mening, dat, indien omwille van (hen niet erg overtuigende) praktische redenen, het experiment op beperkte schaal van start zal dienen te gaan, de eventuele uitbouw sneller tot stand zal moeten kunnen komen. Zij waren het eens met het door de Regering in de memorie van antwoord gestelde, dat het welhaast ondenkbaar is, indien eenmaal een klachtmogelijkheid met betrekking tot lagere overheden is ingesteld, deze na gerezen problemen weer terug te draaien.

De aan het woord zijnde leden wilden echter graag de opinie van de Regering vernemen over hetgeen mr. A. Timmermans in Bestuurswetenschappen van maart/april 1977 nr. 2 voorstelt, nl. een zeer wijde opzet, een globale wettelijke regeling, waarbij de voorlopige beperkingen dan worden neergelegd in bij voorbeeld een parlementaire instructie voor de ombudsman (o.a.

succesvol toegepast in Zweden, Noorwegen, West-Duitsland en Nieuw-Zeeland). Zij wezen er daarbij op dat dan naar hun mening op het punt van de benoeming van de ombudsman het wetsontwerp gewijzigd dient te worden op de ook door hen en andere fracties voorgestane wijze, nl. benoeming (en ontslag) door het parlement. Indien de Regering bovengenoemde suggestie niet zou willen overnemen, achtten zij het zeer wel denkbaar dat voor zoveel mogelijk de uitbouw van het instituut van ombudsman geschiedt door middel van algemene maatregelen van bestuur, waarbij de Tweede Kamer dan wel in de periode van drie maanden na publikatie van de desbetreffende ontwerp- algemene maatregel van bestuur de gelegenheid zal moeten hebben zich over de voorgestelde uitbouw uit te spreken.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het antwoord van de Regering en de ampele nota van wijzigingen. Met name inzake de belangrijke bepalingen die de competentie van de ombudsman regelen, hadden deze leden waardevolle verbeteringen aangetroffen. Moeite waren zij blijven houden met de voorgestelde benoemingsprocedure. Op een en ander gingen zij hieronder en bij de artikelsgewijze behandeling nader in. Intussen wilden zij zich – ook al bij kennelijk gebrek aan bruikbaar alternatief – wel verenigen met het regeringsvoorstel om de benaming «commissaris van onderzoek» te verwisselen voor «nationale ombudsman». Overwegende bezwaren hadden zij tegen de benaming «ombudsvrouw», aangezien, zoals de memorie van toelichting terecht stelt, in de Zweedse/Deense benaming «ombudsman» het woord «man» geen enkel verband houdt met de Nederlandse betekenis maar de betekenis heeft van «mandaat» of «machtiging». Bovendien levert gebruik van de benaming «ombudsvrouw» het probleem op ter zake van de benaming voor substituu-ombudsman. Immers wanneer dat een vrouw is, dan zou de betiteling «substituut-ombudsvrouw» alleen correct zijn als de ombudsman ook een vrouw is. Deze inleiding afsluitend, vroegen deze leden of de Regering bepaalde evaluatiefases beoogt om straks het functioneren van dit nieuwe instituut te toetsen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met gemengde gevoelens van de memorie van antwoord kennis genomen. Die gemengde gevoelens wensten deze leden in een drietal punten nader te concretiseren.

In de eerste plaats betreunden ook zij het lange uitblijven van deze memorie. De Kamer heeft een kleine drie jaar op het antwoord van de Regering moeten wachten. Deze lange tijdsperiode steekt schril af tegen de voortvarendheid waarom al ten tijde van de behandeling van de nota in 1971 door de Kamer was verzocht. Negen jaar nadat de Kamer de lijnen van een regeling van het ombudswerk in Nederland via de motie-Rietkerk globaal heeft aangegeven, is er nog onvoldoende uitzicht op een snelle realisering van het ombuds-instituut. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen daarom de Regering de nota naar aanleiding van het eindverslag op een zodanig moment aan de Kamer te doen toekomen, dat mondelinge behandeling van het wetsontwerp nog in deze zitting kan plaatsvinden. Nog in deze kabinetsperiode zal de volledige parlementaire behandeling van het wetsontwerp, volgens de hier aan het woord zijnde leden, moeten zijn afgehandeld.

In de tweede plaats waren deze leden verheugd over het feit dat de Regering naar aanleiding van de mede door de leden van de V.V.D.-fractie gemaakte opmerkingen een groot aantal wijzigingen in het oorspronkelijke wetsontwerp heeft aangebracht. Door een aantal van deze wijzigingen wordt nu veel beter, zo stelden deze leden, tegemoet gekomen aan de in de hierboven al vermelde motie-Rietkerk door de Kamer aangegeven lijnen.

In de derde plaats merkten deze leden op dat in hun ogen ook het nu gewijzigde wetsontwerp het instituut van de ombudsman op sommige punten te weinig armslag c.q. inhoud geeft.

De leden van de D'66-fractie waren verheugd dat er weer wat beweging is gekomen in de behandeling van dit wetsontwerp. Een en ander heeft echter wel de nodige tijd gekost, wanneer we vaststellen dat het wetsontwerp in

1976 is ingediend en er over de nota in 1971 in de Kamer is gesproken. Deze leden vonden het een goede zaak dat op vele punten de Regering tegemoet gekomen is aan de opmerkingen van fracties uit de Tweede Kamer. Of daarmee het wetsontwerp op alle punten bevredigend is, vroegen zij zich af.

Zij benadrukten dat niet getwijfeld mocht worden aan het belang dat de fractie van D'66 hecht aan het instituut ombudsman. Mogen zij afleiden uit het tempo dat de Regering in deze zaak aan de dag heeft gelegd, dat dit belang door de ministers in mindere mate wordt gezien?

In dit verband merkten zij op dat onlangs de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken hun al bestaande ongerustheid had vergroot. Hij stelde tijdens het mondeling overleg (nr. 15 800, nr. 40, blz. 1/2): «en zelfs de invoering van het instituut de ombudsman waaraan zowel Regering als Volksvertegenwoordiging hechten, dreigt als gevolg van de ombuigingsoperatie vertraging op te lopen». Deze leden hadden de bewindsman al geciteerd in het kader van de schriftelijke voorbereiding van het grondwetsartikel inzake «organen van onderzoek» (wetsontwerp 16 057). Daar is de bepaling facultatief, om niet te zeggen vrijblijvend, geformuleerd.

Kan de Regering toelichten hoe deze «dreiging» moet worden geschat? En gaat het alleen om vertraging? Kan aangegeven worden om welke kosten het hier zou gaan, zodat ook de Kamer zich kan uitspreken over deze afweging?

Het moest deze leden toch wel van het hart dat nieuwe initiatieven, die iets nieuws proberen te introduceren, in Nederland wel een erg slecht onthaal vinden als het op wetgeving aankomt. Was de ombudsman, na parlementaire discussie in 1979, snel tot stand gebracht, dan was de financiële afweging die zijn functie in de bezuinigingsoperatie zal raken nu een geheel andere geweest. Op zich hadden deze leden geen bezwaar tegen een experimentele fase.

Waarom wordt echter de ombudsman(vrouw) benoemd voor zes jaar, en zal het experiment slechts vijf jaar duren? De aan het woord zijnde leden hoopten niet dat het laatste jaar gebruikt zou worden om de lopende zaken af te sluiten, alvorens het instituut zal worden opgeheven. In dit verband wazen zij erop dat de optimale condities voor de experimentele periode aanwezig dienden te zijn.

De leden van de D'66-fractie behielden zich het recht voor om nog uitgebreid in te gaan op verschillende aspecten van het wetsontwerp bij de pleinaire behandeling. In het eindverslag is zelfbeperking geboden, niettegenstaande het feit dat het ontwerp op hoofdpunten is gewijzigd. Zij hoopten dat uit de verdere beraadslaging zal blijken dat nu soms nog niet geheel duidelijke competentiegrenzen zo ruim mogelijk worden uitgelegd. Anders vreesden de leden van de fractie van D'66 dat de ombudsman niets meer zou worden dan een vijgeblad voor een bureaucratiserend overheidsapparaat, waaraan zij niet wilden meewerken.

Het lid van de DS'70-fractie sprak zijn vertrouwen uit dat de nationale ombudsman een eigen, waardevolle plaats zal krijgen in ons systeem van rechtsbescherming. Hoewel hij veel waardering toonde voor het gewijzigde wetsontwerp, bleef er een aantal vragen en opmerkingen.

Aan de nieuw gekozen benaming «nationale ombudsman» gaf het lid de voorkeur boven «Commissaris van Onderzoek». Hij nam aan dat voor de toevoeging «Nationale» is gekozen om het onderscheid met andere ombudsmannen en -vrouwen te benadrukken, maar vroeg zich af of dit onderscheid wel duidelijk genoeg is. Een echte ombudsman is een onafhankelijke, zeer zorgvuldig optredende figuur. Dat kan van een ombudsman in dienst van een organisatie per definitie moeilijk gezegd worden, waar de ombudsman ook een soort reclamefunctie voor de organisatie heeft, zoals bij voorbeeld de VARA-ombudsman. Hij vroeg de indieners dan ook, met het oog op het belang van het instituut en de noodzaak, elke verwarring te voorkomen, of zij het niet wenselijk achten dat de benaming ombudsman aan het instituut van dit wetsontwerp wettelijk wordt voorbehouden.

Hoe denken de indieners het experimentele karakter van de ombudsman tot uitdrukking te brengen in de begeleiding en evaluatie van het experiment? Hoe denken zij over de suggestie een evaluatiecommissie los van de Tweede Kamer in te stellen?

II. Benoeming etc. van de ombudsman

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren niet overtuigd door het door de Regering in de memorie van antwoord gestelde ten aanzien van de benoeming door de Kroon. De Regering zegt te streven naar een zo onafhankelijk mogelijke positie van de ombudsman niet alleen ten opzichte van de Kroon (ministers) doch ook ten opzichte van het parlement. De Regering vervolgt met: «Hierbij is overigens rekening gehouden met de bij de behandeling van de Nota-ombudsman door de Tweede Kamer uitgesproken wens de ombudsman meer onafhankelijk te maken van het parlement». Doelt de Regering hierbij op de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Rietkerk, zo vroegen zij zich af. Zo dit het geval mocht zijn, dan wilden de aan het woord zijnde leden erop wijzen dat de voornaamste bedoeling van deze motie was de z.g. parlementaire zeef weg te nemen om zo de ombudsman onafhankelijker van het parlement te laten opereren. De bedoeling van de motie was niet op het punt van de benoeming de positie van het parlement te veranderen. De juistheid van een en ander in het midden latend, wezen zij erop dat in ieder geval in het voorlopig verslag de leden der fracties van K.V.P., C.H.U., V.V.D. en P.v.d.A. hun twijfel hebben geuit over de onafhankelijkheid van de ombudsman vanwege zijn benoeming door de Kroon.

De twee vragen waar het in de gedachtengang van deze leden om gaat zijn

- op welke wijze kan de onafhankelijkheid van de ombudsman het beste gerealiseerd worden;
- welke wijze van benoeming past het beste bij de functie en de positie van de ombudsman.

Zij merkten op dat ook zij voorstander waren van een onafhankelijke ombudsman: onafhankelijk van het parlement maar meer nog van de Kroon. Een van de essentiële opgaven van de ombudsman is juist in voorkomende gevallen een oordeel te geven over het behandelen of nalaten van bewindslieden en/of rijksambtenaren. Het is dan ook van groot belang dat de ombudsman in ieder geval onafhankelijk is van de Kroon. Wat de wijze van benoeming betreft, stelden de aan het woord zijnde leden dat er ten aanzien van de voordracht als bedoeld in de memorie van antwoord twee mogelijkheden zijn: óf de Kroon behoudt zich de vrijheid voor eventueel van de voordracht af te wijken óf de Kroon volgt hoe dan ook altijd de voordracht.

In het eerste geval achtten deze leden het principiële noodzakelijk dat juist om die reden een benoeming door het parlement juist is dan benoeming door de Kroon. In het tweede geval vroegen zij wat er dan tegen een benoeming door het parlement aan te voeren is. Benoeming door de Kroon zal afbreuk doen aan het vertrouwen dat een ombudsman nodig heeft om naar behoren te functioneren.

De vrees van de Regering voor politisering van de nieuwe functie, deelden zij niet, te meer niet daar zij ook voorstander waren van benoeming voor zes jaar.

Naast de principiële verbetering in geval van benoeming door het parlement, achtten de aan het woord zijnde leden het een bijkomend voordeel dat de regeling veel eenvoudiger wordt, nl. geen aanbevelingen van de kant van De Raad van State, Hoge Raad en Algemene Rekenkamer, maar een eventuele aanbeveling door iedereen, geen ontslag door Kroon of Hoge Raad, al dan niet na kennisgeving van de Tweede Kamer. Zij waren van mening dat het wenselijk zou zijn in de wet te bepalen dat benoeming, schorsing en ontslag van de ombudsman en zijn plaatsvervaarders tot de bevoegdheden van de Tweede Kamer behoren. De ombudsman zou dan zelf zijn staf moeten benoemen.

De argumenten van de Regering ter nadere motivering van de wenselijkheid om de ombudsman door de Kroon te doen benoemen in plaats van door het parlement hadden ook de leden van de C.D.A.-fractie nog niet kunnen overtuigen. Deze leden hadden er in het voorlopig verslag op gewezen dat de individuele burger, die zich op enigerlei wijze slecht behandeld vindt door de (centrale) overheid, licht twijfels zou kunnen hebben over de onafhankelijkheid van het oordeel van de door een orgaan van diezelfde (centrale) overheid benoemde ombudsman. Benoeming door de Kroon (op voordracht van de Tweede Kamer na aanbeveling door de Raad van State, Hoge Raad en Algemene Rekenkamer) wordt door de Regering verdedigd met verwijzing naar de behandeling van de Nota-ombudsman (van het kabinet-De Jong) waarbij de Kamer een grotere onafhankelijkheid van het parlement wenste voor de ombudsman. Deze onafhankelijkheid zou in feite evenzeer gewaarborgd dienen te zijn als de onafhankelijkheid ten opzichte van de ministers. Dan wijst de Regering op overeenkomstige respectievelijk soortgelijke benoemingsprocedures bij de Hoge Raad respectievelijk de Algemene Rekenkamer, welke eveneens een onafhankelijke functie ten opzichte van de centrale overheid vervullen.

Zoals eerder gezegd, achtten de leden van de C.D.A.-fractie deze argumenten niet overtuigend. Zij konden niet inzien waarom de door de Kamer, bij de behandeling van de Nota-ombudsman, bepleite onafhankelijkheid van de ombudsman ten opzichte van zowel ministers als parlement zou moeten pleiten voor benoeming door de Kroon. In dat opzicht leek hun nu juist benoeming door het parlement de voorkeur te moeten hebben aangezien immers de gedragingen van ministers wèl en de gedragingen van parlementsleden niet tot het onderzoekveld van de ombudsman zullen behoren.

Uit het voorlopig verslag had de Regering een onmiskenbare voorkeur voor benoeming door het parlement kunnen constateren bij een grote meerderheid van de Kamer.

De door de Regering, ten gunste van een benoeming door de Kroon, getrokken vergelijking met de benoeming van leden van de Hoge Raad en van de Algemene Rekenkamer sprak deze leden weinig aan. Afgezien van het hier minder ter zake doende onderscheid tussen de positie van de Hoge Raad (rechterlijke macht) en die van de Algemene Rekenkamer, meenden deze leden dat het ombudsmaninstituut een geheel eigensoortig controle-rend orgaan is dat zich onderscheidt zowel van de «rechterlijke controle als van de politieke controle zoals een vertegenwoordigend lichaam die kan verrichten en ook van geheel andere aard is dan de financiële controle die de Algemene Rekenkamer uitoefent». Dit citaat ontleenden deze leden aan de memorie van antwoord op het aanhangige voorstel tot opnemning van een ombudsartikel in de Grondwet (16057). Weliswaar konden deze leden de Regering volgen in de constatering dat bij alle drie instituten (Hoge Raad, Rekenkamer en ombudsman) de onafhankelijkheid ten opzichte van de administratie een vereiste is maar dat sloot, aldus deze leden, niet uit, dat daaraan juist vanwege bovengenoemde eigensoortigheid bij de ombudsman op andere wijze uitdrukking wordt gegeven dan bij benoemingen in Hoge Raad en Rekenkamer. Waar het bij de ombudsman uitsluitend gaat om rechtstreekse klachten van burgers tegen gedragingen van de centrale overheid, raakten deze leden gaandeweg steeds meer overtuigd van de wenselijkheid om de benoeming van de ombudsman niet te doen plaatsvinden door de representant bij uitstek van diezelfde centrale overheid, i.c. door de Kroon.

De stelling in de memorie van toelichting dat de benoeming door de Kroon toch slechts een formaliteit inhoudt, aangezien de opgemaakte voordracht doorgaans ongewijzigd wordt gevolgd, is niet zozeer fraai als vermoedelijk wel juist. Wellicht kan die gedachte de gemoedsrust van de Regering bevorderen in het geval de Kamer volhardt in haar afwijzing van het regeringsvoorstel op dit punt. Meer ernstig bedoeld was de opmerking van deze leden dat zij bij benoeming door het parlement geen bezwaar zouden hebben tegen een recht van voordracht door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algeme-

ne Rekenkamer die in het huidige voorstel recht van aanbeveling hebben en die alle drie verbonden zijn aan colleges waarvan het optreden valt buiten de onderzoekcompetentie van de ombudsman.

Met de Regering waren deze leden ten slotte van oordeel dat benoeming door het parlement het risico inhoudt van politisering van de nieuwe functie. Ook al tegen de achtergrond van evengenoemd voordrachtsrecht en een en ander afwegend tegen de risico's voor het adequaat functioneren van de ombudsman in geval van benoeming door de Kroon, bleven deze leden bij hun voorkeur voor benoeming door het parlement, en wel door de Tweede Kamer.

Na het voorgaande zal het, zo stelden deze leden, duidelijk zijn dat de vraag van de Regering of het recht van ontslag (artikel 4) alsnog bij de Tweede Kamer moet worden weggehaald, door hen ontkennend wordt beantwoord. Zij vroegen zich wel af of in geval van benoeming door het parlement het niet voor de hand zou liggen het ontslag op de gronden, aangegeven in de artikelen 3 en 5, ook in handen van het parlement te leggen. En waren er nog andere wijzigingsvoorstellen die logischerwijze zouden voortvloeien uit het doen benoemen van de ombudsman door het parlement?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van de nota van wijziging waarbij de benoeming van de substituut door de Kroon niet langer plaatsvindt uitsluitend op aanbeveling van de ombudsman doch op voordracht van de Tweede Kamer na aanbeveling door de ombudsman (artikel 10). Het was hun opgevallen dat daarbij tevens was bepaald, dat benoeming van een substituut plaatsvindt «op verzoek van de ombudsman». Ten aanzien van dat laatste hadden deze leden een toelichting gemist. Zij achtten die beperking van het benoemingsrecht niet begrijpelijk. Dat zou immers inhouden dat alleen de ombudsman zelf bepaalt of zijn arbeid bij voorbeeld zodanig vlot en zorgvuldig verloopt dat aanstelling van een substituut overbodig is. Dat de ombudsman in zulk een geval geraadpleegd wordt c.q. recht van aanbeveling heeft, vonden deze leden alleszins aanvaardbaar. Gaarne ontvingen zij alsnog een toelichting op deze wijziging.

Na hetgeen zij hadden opgemerkt met betrekking tot de benoemingsprocedure, zou het de Regering, zo vervolgden deze leden, niet verbazen dat de voorgestelde procedure betreffende de substituut hen deed aarzelen. Zij waardeerden positief dat de voorgestelde benoeming door de Kroon op aanbeveling van de ombudsman bij nota van wijziging was aangevuld met een recht van voordracht voor de Tweede Kamer na aanbeveling van de ombudsman. Hun aarzelingen betroffen evenwel de vraag of de substituten niet evenzeer door de Tweede Kamer dienen te worden benoemd zoals bepleit ten aanzien van de ombudsman. Het antwoord op die vraag zou naar hun oordeel moeten afhangen van de positie die aan de substituut is toegedacht. In hoeverre verschilt die positie van die van de ombudsman en rechtvaardigt dat een afwijkende benoemingsprocedure? Op dat punt verkeerden deze leden in het onzekere; zij vonden de memorie van toelichting niet geheel helder op dit punt.

In het voorlopig verslag waren deze leden ervan uitgegaan – conform het wetsvoorstel – dat de substituut als volwaardig vervanger van de ombudsman moet kunnen optreden. Dat laatste lijkt ook zijn bevestiging te vinden waar de memorie van antwoord (blz. 9) beschrijft dat de substituut, wanneer hij als vervanger optreedt, zelf een eindoordeel moet kunnen geven dat niet door de ombudsman kan worden ongedaan gemaakt. Een dergelijke bevoegdheid pleit naar de opvatting van deze leden voor een benoeming door de Tweede Kamer analoog aan die van de ombudsman. Maar, zo vroegen zij zich af, wat zal de Regering verstaan onder «vervanging» in artikel 11 (nieuw)? Zulks zal bij delegatie worden vastgesteld. Wordt hier met vervanging alleen bedoeld het optreden bij «ontstentenis» van de ombudsman of kan bij voorbeeld in geval van overbelasting bij «procuratie» door de substituut gedurende langere tijd zelfstandig worden gehandeld? Enerzijds stelt de Regering dat de substituut «bij vervanging een zelfstandig eindoordeel zal kunnen geven», anderzijds zal «in het algemeen de substituut niet het

recht krijgen om zelf een eindoordeel te geven» (memorie van toelichting, blz. 9). Enerzijds worden «vak-substituten» afgewezen omdat zij minder gekwalificeerd zullen zijn om als vervanger (van de ombudsman) op te treden. Anderzijds wordt bij herhaling de nadruk gelegd op de «eenhoofdigheid» van het ombudsmanorgaan waarin, zo concluderen deze leden, geen plaats kan zijn voor de institutioneel zelfstandig optredende vervangers. Daar staat weer tegenover dat bij nota van wijziging (artikel 12) de ombudsman het recht krijgt om een substituut voor bepaalde «soorten zaken» zelf bevoegd te verklaren tot het uitspreken van een uiteindelijk oordeel. Dus toch vak-substituten?

De memorie van toelichting (blz. 11) stelt dat afgewacht moet worden in welke mate de ombudsman van die delegatiemogelijkheid gebruik zal maken, maar de daaruit voortkomende beslissingen van de substituut komen «inhoudelijk» niet voor de verantwoordelijkheid van de ombudsman. Hij is wel aansprakelijk voor zijn delegatiebeslissing. Is dat anders bij de «vervanging» (artikel 11, nieuw)?

Dit niet al te heldere geheel overziende en gelet op de onzekerheid over de mate waarin de delegatiebevoegdheden vorm gaan krijgen zouden deze leden voorshands de voorkeur geven aan benoeming van substituten door de Tweede Kamer na aanbeveling door de ombudsman ten einde het gelijkwaardig functioneren te verzekeren ingeval zaken door substituten zullen moeten worden afgedaan.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden moeite met de voorgestelde regeling waarbij tussentijds benoemde substituten slechts worden aangesteld voor de duur van de nog resterende ambtstermijn van de ombudsman. Zij achten dit uit rechtspositioneel oogpunt niet verantwoord. Daar komt bij dat met name ambtenaren en daarmee vergelijkbare functionarissen die een beroep kunnen doen op een z.g. non-activiteitsregeling zich een dergelijke onzekerheid kunnen permitteren, hetgeen deze categorie een ongerechtvaardigde voorsprong zou geven. Dat deze leden geen behoefte hadden aan een dergelijke stringente koppeling tussen de ombudsman en de aanstelling van een substituut hadden zij al tot uitdrukking gebracht in hun hierboven gestelde vragen inzake het slechts benoemen van een substituut «op verzoek van de ombudsman».

De leden van de V.V.D.-fractie toonden zich al evenmin overtuigd door de argumenten van de Regering over de onwenselijkheid om de ombudsman door de Tweede Kamer te laten benoemen en ontslaan. Zoals elders in de memorie van antwoord wordt opgemerkt, vormt de instelling van de ombudsman een geheel nieuw element in ons staatsrecht. Vanuit die optiek bestond er volgens deze leden dan ook geen bezwaar de benoeming en het ontslag van de ombudsman op een andere wijze te regelen dan ooit geschied is voor colleges als bij voorbeeld de Algemene Rekenkamer. De verwijzing door de Regering naar de benoemingsprocedure voor de leden van de Algemene Rekenkamer en de Hoge Raad is daarnaast minder juist omdat leden van deze colleges voor het leven worden aangesteld, terwijl de ombudsman maar voor zes jaar wordt benoemd, zo meenden zij.

Hoewel deze leden bij nader inzien konden instemmen met de door de Regering aangevoerde bezwaren tegen een benoeming en ontslag door een verenigde vergadering van beide Kamers der Staten-Generaal, bleven deze leden voorshands op het standpunt staan dat benoeming en ontslag van de ombudsman dan in ieder geval dient te geschieden door de Tweede Kamer.

Het ontging de leden van de D'66-fractie waarom de Regering nog steeds vasthield aan de benoeming door de Kroon. De memorie van antwoord op blz. 6 (nota van verbetering, nr. 8, punt 5) is weinig overtuigend. Ook is niet erg begrijpelijk hoe de verschillende argumenten zich tot elkaar verhouden. Enerzijds is de minister ervan overtuigd dat «de benoeming door de Kroon praktisch als een formele aangelegenheid is te beschouwen» (blz. 6, tweede volle alinea van de verbeterde versie). Anderzijds wordt deze kroonbenoe-

ming gehandhaafd om te voorkomen dat «politieke argumenten de boven-
toon gaan voeren». Wordt gehoopt op anticiperende werking of interpre-
teert de Regering het woordje «praktisch» in de zinsnede «praktisch als een
formele aangelegenheid» erg ruim? Graag vernamen zij de mening van de
bewindslieden hierover.

Zelf spraken ook deze leden zich uitdrukkelijk uit voor benoeming door de
Tweede Kamer. Zij vroegen zich af op welke wijze de Kamer «acht slaat» (ar-
tikel 2, lid 2) op de adviezen die zij ter zake krijgt. Kan de Minister dit toelich-
ten? Hoe verhoudt zich de kroonbenoeming, die blijkbaar wat discretionaire
bevoegdheid reserveert voor de Regering, zich tot artikel 4? Zien deze leden
goed dat ontslag van de ombudsman imperatief door de Kamer «te kennen
wordt gegeven»? Heeft de Regering hier geen bevoegdheid om van dit ad-
vies af te wijken?

Het lid van de DS'70-fractie ten slotte vroeg of de indieners bereid zijn in
de wet op te nemen een procedure voor de totstandkoming van de aanbeve-
ling door het driemanschap (artikel 2, lid 2). Dit met het oog op het in zo
breed mogelijke kring zoeken van gegadigden voor het ambt.

Is het noodzakelijk in artikel 3, lid 1, op te nemen dat de ombudsman bij
het bereiken van de 65-jarige leeftijd wordt ontslagen? Is het niet juister uit
te gaan van de aanstelling voor zes jaar (artikel 2, lid 3)? Ten slotte kan het
bereiken van de 65-jarige leeftijd moeilijk als een verrassing komen en wordt
in artikel 3, lid 2, sub b, de mogelijkheid geboden de ombudsman te ontslaan
bij ziekten of gebreken waardoor hij blijvend ongeschikt is zijn functie te ver-
vullen. Op dezelfde gronden kan gepleit worden voor het, systematisch
fraaier, aansluiting zoeken bij de leeftijd van 70 jaar die onder meer voor
rechters, hoogleraren e.d. wordt aangehouden.

III. Beperkingen in taak en bevoegdheden

Afgrenzing tot de centrale overheid

De leden van de Commissie hadden met belangstelling kennis genomen
van de scriptie van de heer Van den Ham, die de Minister van Binnenlandse
Zaken de Kamer had doen toekomen. Zij wachten met belangstelling de re-
actie van de Regering op dit werkstuk af.

Juist omdat de Regering om praktische redenen de lagere overheden
vooralnog uitsluit, hadden zij graag tijdig kennis genomen van het in op-
dracht van de Minister van Binnenlandse Zaken door de Rijksuniversiteit te
Utrecht verrichte onderzoek naar een schatting van aantal en aard van klach-
ten betreffende het optreden van lagere overheden welke aan de ombuds-
man worden voorgelegd indien deze ter zake competent zou worden.

De memorie van antwoord vermeldt dat de resultaten van het onderzoek
najaar 1979 beschikbaar waren. De Tweede Kamer kon er pas kennis van ne-
men op zodanig tijdstip dat een en ander geen invloed kon hebben op het
hier gevormde oordeel.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. brachten in herinnering dat zij bij
gelegenheid van het voorlopig verslag zich hadden afgevraagd of de (toen
nog) commissaris wel competenties had, «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 de kennelijke beslotenheid af». De wijzigingen,
door de Regering in het ontwerp aangebracht, hebben een uitbreiding van
de toetsingsmogelijkheden en in beginsel invoering van openbaarheid te
zien gegeven. De aan het woord zijnde leden juichten dit toe. Moeilijk had-
den zij het evenwel met het vasthouden (op praktische gronden) door de Re-
gering aan de competentiebeperking tot de centrale overheid. Zij verwezen
naar wat zij reeds hierover naar voren hadden gebracht in het algemene ge-
deelte van hun bijdrage. Omdat het instellen van het ambt van ombudsman
vrij algemeen gezien wordt als een instituut dat de burger die verstrikt raakt

in de kluwen van de hedendaagse overheidsbureaucratie de helpende hand biedt, ligt het voor de hand de ombudsman juist daar competent te maken waar de meeste contacten en conflicten tussen overheid en burger plaatsvinden. Zonder enige twijfel is dat op gemeentelijk niveau. Nu de ombudsman niet competent wordt ten aanzien van de lagere overheid, zal de burger, mede gezien de nog steeds bestaande lacunes in ons administratiefrechtelijk systeem, een rechtvaardige en bevredigende rechts- en belangenbescherming worden onthouden. Ook moet ernstig gevreesd worden voor het slagen van het experiment. Denken de bewindslieden dat in een zo beperkte opzet als de voorgestelde de ombudsman het nodige vertrouwen van de bevolking kan winnen?

De aan het woord zijnde leden betreurden het dat in de periode tussen publicatie van het wetsontwerp in 1976 en de verschijning van de memorie van antwoord in 1980 er weinig tot geen vorderingen zijn gemaakt met het uitwerken van een constructie voor een ombudsmaninstituut voor zowel centrale als lagere overheid. *Waarom vinden de bewindslieden het niet nodig thans een definitieve keuze te maken ter zake van de organisatie van bovenbedoeld instituut? De aan het woord zijnde leden voerden aan dat het misschien verstandig is die definitieve organisatiekeuze thans wel te maken zodat, mocht uit het experiment blijken dat de lagere overheden er ook bij betrokken kunnen worden, dit zeer snel kan geschieden. Alleen indien onderzoek met grote zekerheid zou uitwijzen dat de ombudsman bedolven zal worden onder een stortvloed van klachten, zodat het goed functioneren van de ombudsman in gevaar komt, kunnen zij akkoord gaan met een tijdelijk uitstel van competentie-uitbreiding tot lagere overheden. Wel wezen zij er daarbij op dat aanpassing na verloop van tijd zeer snel tot stand moet komen. Hiervoor moet het niet nodig zijn de wet te wijzigen. Snelle aanpassing van de regeling na opgedane ervaring kan geschieden, hetzij door de ombudsman (na benoeming door het parlement) beperkingen op te leggen door middel van een parlementaire instructie die ieder jaar bijgesteld kan worden, hetzij door uitbreiding van de regeling zo veel mogelijk te doen plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur.*

Samenvattend merkten de leden van de fractie van de P.v.d.A. op dat zij er voorstander van zijn het experiment van start te laten gaan met een ombudsman, wiens competentie zich mede uitstrekt over de lagere overheden. In dat geval zal het ook niet nodig zijn ingewikkelde regelingen te treffen voor organen van lagere overheden die soms wel maar meestal niet onder de competentie van de ombudsman vallen, zoals bij voorbeeld de Commissaris van de Koningin en de burgemeester.

De leden van de C.D.A.-fractie waren de Regering erkentelijk voor de uitvoerige aandacht die in de memorie van toelichting is besteed aan de consequenties bij uitbreiding van de competentie van een ombudsman ook naar de organen van lagere overheidslichamen. Als verhelderend hadden zij ervaren de opmerkingen dat ook thans de organen van lagere overheidslichamen al krachtens hun autonome bevoegdheid een ombudsman weliswaar kunnen aanstellen doch dat voor het aanmeten van bevoegdheden als het opleggen van een verschijnplicht, horen onder ede enz. een formele wet nodig is. Voorts onderkenden deze leden de bezwaren van de Regering tegen gemeentelijke of provinciale ombudsmannen. Benoeming door raden of staten kan uiteraard op bezwaren stuiten, aangezien deze colleges, anders dan de Tweede Kamer, bestuursorganen zijn waarvan de gedragingen onder de onderzoekscompetentie van de ombudsman zouden ressorteren. Deze leden trokken hier nog niet de conclusie dat, conform de in de memorie van toelichting uitgesproken voorlopige voorkeur, een landelijk benoemde, eventueel regionaal werkzame ombudsman te zijner tijd de meest verkieslijke oplossing zal zijn. Zij waren zich ervan bewust, dat hun elders uitgesproken voorkeur om een landelijk benoemde ombudsman te laten benoemen door de Tweede Kamer een discutabele procedure zou zijn met betrekking tot een ombudsman met competentie inzake gedragingen van de lagere overheden.

Nu de competentie ten aanzien van gedragingen van de lagere overheden thans nog niet actueel is, wensten zij zich hun oordeel hierover nog voor te behouden.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich niet verenigen met het standpunt van de Regering om de competentie van de ombudsman te beperken tot gedragingen van de centrale overheid. Ook deze leden konden begrip opbrengen voor de moeilijkheden die een wettelijke regeling van het ombudsman vraagstuk voor de lagere overheden met zich mee zou brengen, maar dit deed niets af aan hun al in het voorlopig verslag verwoorde mening dat de uitbreiding van de competentie tot de lagere overheden thans reeds als beginsel in de wet op te nemen is.

De hier aan het woord zijnde leden vermochten niet goed in te zien welke juridische bezwaren er zouden bestaan tegen opnemng van dit beginsel in het nu voorliggende wetsontwerp. Zij wensten op dit punt overigens ook nog nader in te gaan bij de behandeling van het grondwetsartikel over de ombudsman.

Ook de leden van de D'66-fractie betreuren het dat de ombudsman naar de huidige mening van de Regering zich niet met klachten kan bezig houden die de lagere overheden betreffen. Reeds bij de behandeling van de Nota Ombudsmanvraagstuk (nr. 9925) had de woordvoerder van deze fractie gepleit voor deze bevoegdheid (Handelingen 1970-1971, blz. 2608). Deze opperde toen dat de slechte regeling van rechtsbescherming toen de minister weerhield van een «zoveel overhoop» halende ombudsman. Zo dat juist was, gaat het tegenargument nu niet meer op. Desondanks zijn er nog leemten overgebleven, waarin deze ombudsman een rol kan spelen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden in het voorlopig verslag gevraagd naar de competentie van de ombudsman ten aanzien van semi-overheidsinstellingen als produkt- en bedrijfsschappen. Geconfronteerd met de vraag wat in dit verband moet worden begrepen onder het begrip «orgaan van de centrale overheid» had de Regering gekozen voor een drastische wijziging van de competentieomschrijving, daarbij aansluiting zoekend bij de systematiek van de Wet openbaarheid van bestuur. De Regering had met deze nota van wijziging (artikel 1, sub b) de werkingssfeer van de wet gericht op enerzijds gedragingen van ministers en alle onder hun verantwoordelijkheid functionerende diensten en ambtenaren en anderzijds op gedragingen van nader bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen administratieve organen.

Zagen deze leden het goed dat de uitbreiding van de werkingssfeer door deze nota van wijziging uitsluitend betrekking heeft op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zelfstandige bestuursorganen (aan welke wordt gedacht?) en organen der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en dat de (voorlopige) uitsluiting van de werkingssfeer met betrekking tot de organen van de lagere publiekrechtelijke overheden gehandhaafd is middels het gewijzigde artikel 1, lid 4?

Competentie, omvang van de toetsing, toetsingsnorm

De leden van de fractie van de P.v.d.A. beschouwden de wijzigingen in de artikelen 15 en 17 en de toevoeging van artikel 14 in ieder geval als een verbetering ten opzichte van de tekst van het ontwerp. Toch vroegen zij zich af of het in ieder geval dat voor de burger een administratieve rechtsgang openstaat noodzakelijk en gewenst is dat het voor de burger niet mogelijk is de ombudsman te raadplegen. Zij dachten hierbij aan de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen. Ook valt misschien te overwegen de burger zelf de keus te laten tussen een z.g. vol beroep (binnen de administratie) en een klacht bij de ombudsman.

De leden van de C.D.A.-fractie waren de Regering erkentelijk voor de zeer uitvoerige wijze waarop aandacht was geschonken aan de competentieregeling waarmee, aldus deze leden, de geloofwaardigheid van het instituut ombudsman voor een belangrijk gedeelte staat of valt.

Met instemming hadden zij geconstateerd dat de Regering thans (bij nota van wijzigingen) had gekozen voor een brede competentieregeling met een grote mate van vrijheid voor de ombudsman om daaraan op passende wijze inhoud te geven. Had de Regering aanvankelijk, naar de opvatting van deze leden, als toetsingscriterium voor het overheidsoptreden hoofdzakelijk de fatsoensnorm in enge zin op het oog, thans wordt de competentie mede geacht een toetsing op rechtmatigheid en doelmatigheid te omvatten. Daarmee wordt tevens aansluiting gevonden bij de beoordelingscriteria uit de Ombudsmannota van het kabinet-De Jong. Wel nam hiermee het gevaar toe van overlapping respectievelijk competentieconflict met het terrein van de rechtspraak en het administratief beroep. En daarmee zou niet alleen de doelmatigheid maar niet minder de rechtszekerheid op het spel staan. Het kan en mag immers niet zo zijn dat de ombudsman oordelen uitspreekt welke afwijken van in overeenkomstige gevallen gedane uitspraken van rechterlijke of beroepsinstanties. Anderzijds, zo vervolgden deze leden, behoorde het bij uitstek tot de taak van de ombudsman om eventueel «onbehoorlijk» optreden van de overheid te signaleren ook als dat de iure niet als onrechtmatig of strafwaardig kan worden aangemerkt.

Aldus zagen deze leden het instituut ombudsman enerzijds als een sluitstuk van de rechtsbescherming tegen het overheidsoptreden daar waar die bescherming thans nog niet bestaat en voorts als een verfijning van de bestaande controle op het overheidsfunctioneren. Kon de Regering deze visie delen, zo vroegen deze leden.

De wijze waarop de Regering (met name in de artikelen 15 en 17) terminologisch de bevoegdheidsafbakening tussen ombudsman enerzijds en rechter en beroepsinstanties anderzijds had omschreven, had deze leden nogal wat hoofdbrekens gekost. Hoe zou de gemiddelde burger op deze voor hem zo belangrijke bepalingen enig vat kunnen krijgen? Bij de artikelsgewijze behandeling kwamen deze leden hierop terug.

Zagen deze leden het goed, dan is de ombudsman onbevoegd als de klacht betreft een overheidsbesluit waarover door de rechter of in beroep uitspraak is gedaan (artikel 17e), gaat het evenwel om een feitelijke gedraging, dan staat het de ombudsman vrij alsnog te oordelen (artikel 15e), zij het met inachtneming van de rechtsgronden (artikel 27, lid 2). Wil de Regering dit laatste nader met een voorbeeld toelichten? Tegen de achtergrond van evengenoemde artikelen 17e en 15e vroegen deze leden zich af of de facultatieve bevoegdheid van artikel 15d niet evenzeer beperkt dient te worden tot klachten over feitelijke gedragingen. Wordt anders niet getreden in de competentie van de rechter of beroepsinstantie? Zou ook beoordeling door de ombudsman van klachten inzake overheidsbesluiten niet uitdrukkelijk beperkt blijven tot gevallen waar in het geheel (nog) geen rechtsgang bestaat? Bovendien vreesden deze leden van de competentie krachtens dat artikel 15d dat een verkapte beroepsmogelijkheid gaat ontstaan nadat men termijnen heeft laten verlopen. Hetzelfde betoog achtten zij geldig in geval van niet-ontvankelijkverklaring wegens overschrijding van de beroepstermijn.

Met de Regering waren deze leden van mening dat er geen bezwaar bestaat dat de ombudsman desgevraagd een onderzoek instelt naar een feitelijke overheidsgedraging, ook al kan de burger daarover het oordeel van de civiele of strafrechter inroepen. Wel vroegen deze leden zich af wat de Regering hier bedoelt met «desgevraagd». Is de mogelijkheid van eigen initiatief van de ombudsman hier niet toepasselijk (artikel 16, eerste lid)?

Deze leden namen kennis van de opvatting van de Regering dat de uitzonderingen ex artikel 5 Wet AROB wel voor toepassing door de ombudsman in aanmerking komen. Zij waren enigszins verwonderd over het hierbij aange-

voerde argument dat toetsing door de ombudsman minder bezwaarlijk is, aangezien de administratie rechtens niet gebonden is aan het oordeel van de ombudsman! Kan de Regering niet een wat gepaster argument of formulering aanreiken?

Met voldoening hadden de leden van de V.V.D.-fractie kennis genomen van de nadere uitleg van de Regering over de toetsingsnorm. De memorie van antwoord heeft in ieder geval duidelijk gemaakt dat de toetsing door de ombudsman mede een rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing kan inhouden. Had de nadere uitvoerige uiteenzetting over de toetsingsmogelijkheden deze leden wat de bedoeling van de Regering betreft gerustgesteld, voor deze leden was het nog wel de vraag of de wijze waarop een en ander in artikel 27, lid 1, is verwoord, niet verduidelijkt kan worden. Ziet de Regering daartoe mogelijkheden, zo vroegen deze leden zich af.

De uitbreiding van de toetsingsnorm is door de leden van de D'66-fractie als een verbetering ervaren. Met name op het grensvlak van handelen dat door administratief- en beroepsrechter niet onrechtmatig wordt bevonden, maar waar toch wel duidelijke bedenkingen zijn, kan de ombudsman nuttig zijn. Op deze wijze is in elk geval het nauwe keurslijf waarin de ombudsman oorspronkelijk zou worden opgesloten, iets verruimd.

Ook het lid van de DS'70-fractie juichte het toe dat de indieners in feite afstand hebben genomen van het oude artikel 27, volgens hetwelk de ombudsman slechts beoordeelt of het administratief orgaan in kwestie zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen.

De manier waarop de indieners dit hebben gedaan vond hij minder bewonderenswaardig. Zij geven in de memorie van antwoord (blz. 27) een ruime interpretatie, die slechts wat de uitkomst betreft instemming kreeg van dit lid. Hij had liever gezien dat artikel 27 zelf in die zin veranderd was en vroeg de indieners of zij alsnog bereid zijn hiertoe over te gaan.

Actio popularis

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren niet erg onder de indruk van de argumentatie van de Regering in de memorie van antwoord om niet iedereen het recht te geven een onderzoek naar onjuist overheidsoptreden door de ombudsman te vragen. Het leek hun voorshands een onbewezen stelling dat invoering van de z.g. actio popularis zal leiden tot een «rigoureuze» uitbreiding van de onderzoeksverplichtingen van de ombudsman. Waarop baseren de bewindslieden deze bewering? De ombudsman heeft, als het inderdaad zo blijkt te zijn dat tal van klachten binnenkomen waarvan de klager de feiten niet of slechts van horen zeggen kent, altijd nog de mogelijkheid op grond van artikel 15b het onderzoek te weigeren.

De aan het woord zijnde leden achtten het van zeer groot belang voor het functioneren van de ombudsman dat iedereen op simpele wijze een onderzoek kan verlangen over al of niet vermeend onjuist overheidsoptreden.

De leden van de V.V.D.-fractie konden niet instemmen met de door de Regering aangevoerde bezwaren tegen het «invoeren» van een actio popularis in het kader van een ombudsmaninstituut. De vrees van de Regering voor een ongebreidelde groei van het aantal klachten kwam deze leden als weinig geground over. De in sommige Scandinavische landen bestaande mogelijkheid om klachten te laten indienen door anderen dan belanghebbenden, heeft daar immers toch ook niet tot grote problemen geleid, stelden deze leden. De mogelijkheid die artikel 16 in dezen biedt, kwam deze leden door het niet-verplichtende karakter als te mager over. Ook het argument dat er klachten zullen binnenkomen, waarvan de klager de feiten niet of slechts van horen zeggen kent, wordt ontkracht door de vormvereisten van artikel 3, lid 2.

Ook het argument dat de rechtstreeks betrokken burger geen behoefte kan hebben aan een onderzoek, snijdt, zo vonden deze leden, geen hout, omdat het openbaar belang wellicht toch in sommige gevallen een onderzoek gewenst kan maken.

Voor het DS'70-lid was het nog maar de vraag of artikel 14, met betrekking tot de toegankelijkheid, werkelijk van betekenis veranderd is door «iedere belanghebbende» te wijzigen in «een ieder». Immers, nog steeds staat in hetzelfde lid dat het gaat om een gedraging «jegens hem». Kunnen de indieners hieraan een beschouwing wijden? Overigens was het niet zijn bedoeling het hek van de dam te nemen door een ieder toegang te geven vanwege elke gedraging enz.

IV. Vormvereisten, de wijze van onderzoeken en rapporteren

Tot hun tevredenheid konden de leden van de V.V.D.-fractie constateren dat aan hun wensen om de oorspronkelijk voorgestelde middelen van onderzoek uit te breiden, in zeer ruime mate was voldaan.

Ten aanzien van de openbaarheid van de bevindingen van de ombudsman kwam het deze leden als gewenst voor dat in artikel 28, lid 4, derde regel, het woord «desgevraagd» kwam te vervallen, zodat in principe alle door de ombudsman uitgebrachte rapporten ter inzage liggen. Iemand die niet zelf om een onderzoek heeft gevraagd, zal immers pas na het verschijnen van het jaarverslag kennis krijgen van het feit dat ten aanzien van een bepaalde overheidsgedraging een onderzoek heeft plaatsgevonden.

Ook de leden van de D'66-fractie waren verheugd dat door de wijzigingen in het oorspronkelijke ontwerp de openbaarheid nu in beginsel is ingevoerd. Aanvulling van artikel 28 werd positief door hen ontvangen. De motivering in de memorie van antwoord (blz. 37/38/39) kwam hun redelijk voor, hoewel op sommige punten wat terughoudend.

Artikelen

Artikel 10

De leden van de C.D.A.-fractie hadden de navolgende vragen en opmerkingen:

Lid 1: Zoals eerder opgemerkt achtten deze leden het niet juist dat benoeming van een substituut afhankelijk wordt gesteld van een desbetreffend «verzoëk» door de ombudsman.

Lid 7: Voor hen bezwaren tegen de benaming *ombudsvrouw* verwezen deze leden naar hun inleidende opmerkingen.

Artikel 13

Waarom wordt, zo vroegen de leden die juist aan het woord waren, de verlenging van de indieningstermijn alleen toegestaan in geval van een «administratieve voorziening» en niet in geval van bij voorbeeld civiel- of strafrechtelijke procedure? Bejegening behoeft immers geen onrechtmatige daad of strafbaar feit op te leveren om toch onbehoorlijk te zijn (vgl. memorie van toelichting, blz. 30).

Waarom levert een negatieve afloop bij de administratieve rechter wel (qua termijn) een herkansing op bij de ombudsman, terwijl juist in dat geval vermoedelijk al enige «fatsoens»beoordeling heeft plaatsgevonden (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur)? Bovendien blijft de ombudsman onbevoegd zolang de zaak loopt bij civiele of strafrechter (artikel 17d), waardoor de termijn voor de ombudsman intussen zou kunnen verlopen.

Artikel 14

Zeer positief oordeelde het DS'70-lid over de verwijzingsplicht en de regeling met betrekking tot termijnen van artikel 14.

Artikel 15

De leden van de C.D.A.-fractie brachten het volgende naar voren:

Lid c: Hoe worden ombudsman resp. de commissies voor de verzoekschriften geacht kennis te dragen van de wederzijds aanhangige zaken?

Lid e: Tekst van gewijzigd ontwerp wijkt af van tekst van de nota van wijziging.

In het gewijzigd ontwerp wordt gesproken over «uitspraak van een rechter of in administratief beroep door de Kroon». In de nota van wijziging: «uitspraak door een bij of krachtens de wet met rechtspraak belast orgaan». Voor welke redactie kiest de Regering? Moet hier geen analogie zijn met artikel 17, lid e?

Artikelen 15 en 17 (terminologische vergelijking)

De onderzoeksplicht van de ombudsman geldt niet in het geval van toepasbaarheid van een aantal andere beschikbare rechtsmiddelen. Deze uitzonderingen zijn, zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie, zeker voor de individuele burger, voor wie dit instituut toch wordt ingesteld, ingewikkeld geformuleerd. Wil de Regering een poging tot vereenvoudiging c.q. systematisering wagen en de verschillen aangeven en motiveren?

Ter vergelijking gaven zij het volgende overzicht.

15d (evenals artikelen 13, 14, 15f, 17c) = «administratieve voorziening».

15e «uitspraak van een rechter of in administratief beroep door de Kroon».

15f «administratieve voorziening of andere rechter dan de administratieve rechter».

17d «procedure aanhangig bij een bij of krachtens de Wet met rechtspraak belast orgaan, dat voor zoveel het rechtspraak betreft van het openbaar bestuur onafhankelijk is».

15e (nota van wijziging) = «door een bij of krachtens de Wet met rechtspraak belast orgaan».

17e zie 17d, met daaraan toegevoegd: «dan wel door de Kroon, de afdeling voor geschillen van bestuur van de Raad van State gehoord».

27, lid 2 Uitspraak «door een rechter of door de Kroon in administratief beroep gedaan».

Artikel 17

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waarom in lid f de onderzoeksbevoegdheid van de ombudsman niet facultatief is analoog aan artikel 15, lid d.

Artikel 19

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de Regering bereid is in het tweede lid tussen «kan» en «weigeren» de woorden «gegronde redenen» in te voegen, om zo duidelijk(er) te maken dat het hier geregelde betrekking heeft op malafide personen.

Artikel 21

Kan de Regering nader aangeven waarom in het kader van een ombudsregeling een bepaling als voorkomend in artikel 21, lid 1, tweede zin, noodzakelijk is? Verwijzing naar bestaande regelingen, zoals in de memorie van antwoord gebeurt, kwam de leden van de V.V.D.-fractie als te weinig overtuigend over.

Artikel 27

Lid 1: Zou het niet zinvol zijn de inhoud van dit lid al dan niet in combinatie met artikel 13, eerste volzin, in te passen in artikel 2? De essentie van deze zo democratische instelling dient niet als een zoekplaatje in de wet te figuren, zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie.

Lid 2: Kan deze begrijpelijke terminologie, nl. «door een rechter of door de Kroon in administratief beroep» niet tevens dienst doen in de artikelen 15e en 17e?

Artikel 28

Lid 2: Welke invloed kan een verzoeker uitoefenen indien hij prijs stelt op vertrouwelijke behandeling van de uitkomsten van het onderzoek, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie ten slotte.

Onder het voorbehoud dat de Regering bovenstaande vragen tijdig voor de openbare behandeling van dit wetsontwerp schriftelijk zal beantwoorden, acht de commissie die openbare behandeling hiermede voldoende voorbereid.

De voorzitter van de bijzondere commissie,
Van der Sanden

De griffier van de bijzondere commissie,
Hubert