

Zitting 1980–1981 Nr. 11a

14 178

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

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 28 november 1980

De leden van de fractie van het C.D.A. wilden wijzen op het uitvoerig overleg, gevoerd in de Kamer aan de overzijde, betreffende dit wetsontwerp, dat de Regering tot meer dan één wijziging deed bewegen.

Hunnerzijds wilden zij vooreerst mededelen met het voorstel akkoord te gaan, zij het dat sommige leden van de fractie minder van de noodzaak waren overtuigd om een ombudsman te aanvaarden dan bij anderen het geval was. Vanwege de psychologische bevrediging die het instituut kan schenken, dankzij de ruime toetsingsmogelijkheden, wilden in ieder geval alle leden hun steun geven. Wel meende een enkel fractielid, dat bij uitbreiding van de werkzaamheid van de Commissie voor de Verzoekschriften er toch reeds aanzienlijke bescherming aan de justitiabelen geboden kan worden.

Niettemin achtten de aan het woord zijnde leden het voorstel goed doordacht en leek het ook een toekomstige ontwikkeling met een in toenemende mate moeilijke positie voor de burgers ten opzichte van de overheid behoorlijk op te vangen. Wel werd door een aantal leden der fractie betreurd de snelheid waarmee te werk gegaan was met betrekking tot de uitbreiding der competentie ter zake van de lagere rechtsgemeenschappen.

De regeling van de klachten van derden tot de ombudsman gericht, kwamen hun daarentegen vrij gelukkig voor.

Een bepaalde mate van somberheid bleef bij deze leden bestaan wat betreft de verhouding van de ombudsman tot de Commissies voor de Verzoekschriften uit de beide Kamers. Wat de toekomstige ontwikkelingen betreft, rees de vraag of niet in plaats van een ombudsman en zijn substituten meer dan één ombudsman zou moeten worden benoemd; dit zou overigens de noodzaak voor de aanwezigheid van de substituten niet kleiner maken.

Tegen benoeming van de ombudsman door de Kamer bestond bij de aan het woord zijnde leden geen overwegend bezwaar, zij het dat opnemings van deze bepaling niet algemeen werd toegejuicht.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden de volgende vragen.

– Zijn onder de in artikel 1, derde lid, onder f genoemde overige rechterlijke instanties ook de huurcommissies begrepen? Zo neen, is dan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het administratief orgaan dat in de zin van deze wet verantwoordelijk is voor gedragingen van de huurcommissies? Kan dat dan geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van het oordeel van de huurcommissies?

<sup>1</sup> Samenstelling:

*Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:* Kaland (CDA), Tjeerdsma (CDA), Kolt-hoff (PvdA) (voorzitter), Post (PvdA), Feij (VVD), Wiebenga (VVD), B. de Gaay Fortman (PPR), Vis (D'66), IJmkers (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV) en Vogt (PSP).

*Justitie:* W. F. de Gaay Fortman (CDA) (voorzitter), Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn (CDA), Van der Meer (PvdA), Derks (PvdA), Heijne Makkreel (VVD), Wiebenga (VVD), B. de Gaay Fortman (PPR), Glastra van Loon (D'66), IJmkers (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV) en Vogt (PSP).

– Hoe kan dan voorts de bedoelde verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ook geëffectueerd worden ten opzichte van de leden van de huurcommissies die immers geen ambtenaren zijn? Hoe verhoudt zich dan ten slotte deze verantwoordelijkheid van de Minister tot het toezicht op de huurcommissies dat in handen van gedeputeerde staten is gelegd?

Ingevolge artikel 5 lid 2 wordt de ombudsman, indien hij het lidmaatschap van een der Kamers van de Staten-Generaal aanvaardt, van rechtswege op non-activiteit gesteld.

– Zou het niet beter zijn de incompatibiliteit van het lidmaatschap van een der Kamers voor de Staten-Generaal met de functie van ombudsman te regelen in het Incompatibiliteitenbesluit?

– Indien er geen sprake is van een incompatibiliteit, is het dan niet een overtrokken maatregel, om bij het aanvaarden van een lidmaatschap van de Eerste Kamer, de ombudsman van rechtswege op non-activiteit te stellen?

– Is op deze situatie de Non-activiteitswet van toepassing? Zo ja, dient deze wet dan niet te worden aangepast?

– Kan, zo in het in artikel 16 onder e bedoelde geval de uitspraak luidt, dat de klacht niet ontvankelijk is, de gedraging niettemin aan het oordeel van de ombudsman onderworpen worden?

Zou het, indien de vorige vraag bevestigend beantwoord wordt, niet zinvol zijn in de wet AROB een bepaling op te nemen, die als het ware het spiegelbeeld is van artikel 13 van het voorliggende wetsontwerp, in die zin dat de AROB-rechter bij niet-ontvankelijkheid in de zin van de wet AROB kan verwijzen naar de ombudsman?

– Hoe dient de ombudsman te handelen, indien in het artikel 14, 1ste lid onder e bedoelde geval de ombudsman vaststelt dat het niet gebruik maken van een administratief-rechtelijke voorziening werd veroorzaakt door een onbehoorlijke gedraging van een administratief orgaan?

De leden van de V.V.D.-fractie stelden met voldoening vast, dat het onderhavige wetsontwerp na een langdurige voorbereiding thans de Eerste Kamer had bereikt. Zij spraken de bereidheid uit hunnerzijds medewerking te verlenen aan een behandeling op een zodanig tijdstip, dat het wetsontwerp nog in deze kabinetsperiode het Staatsblad kan bereiken. Uiteraard was deze bereidheid mede afhankelijk van de tijdige en genoegzame beantwoording van de vragen, die zij naar aanleiding van het ontwerp hadden.

Deze leden vroegen, of de Regering inmiddels overleg had gepleegd met de VNG en het IPO, met name nu van de kant van de VNG ernstige kritiek op het gewijzigde wetsontwerp is geuit. Indien reeds overleg heeft plaatsgevonden, welke zijn dan de resultaten tot nu toe? Indien nog geen overleg heeft plaatsgevonden, kan de Regering dan mededelen op welke termijn zij denkt dit te gaan voeren? Zijn er van de kant van de VNG en/of het IPO al voorstellen gedaan?

Dezelfde leden vroegen zich af, of de Regering nog heeft overwogen de mogelijkheid of verplichting tot het instellen van de ombudsmanfunctie op te nemen in de gemeente- of de provinciewet. Het instellen van de ombudsmanfunctie bij verordening heeft immers het nadeel, dat de verschijningsplicht, het horen onder ede en dergelijke niet verplicht gesteld kunnen worden. Hiertoe is een formeel-wettelijke voorziening nodig. Deze zou in bovengenoemde wetten gegeven kunnen worden, waardoor een daadwerkelijke decentrale opzet tot stand zou kunnen komen. Graag zagen deze leden hierop een commentaar van de Regering.

De aan het woord zijnde leden konden in het wetsontwerp geen bepaling vinden waarbij een sanctie was gesteld op weigerachtigheid om de eed af te leggen dan wel te getuigen. Welke sancties staan ter beschikking van de ombudsman in een dergelijk geval? Zij kregen de indruk, dat dit probleem bewust omzeild is.

Evenmin konden deze leden in het wetsontwerp bepalingen van financiële aard ontdekken. Hoe worden de financiële aspecten geregeld?

Is het de bedoeling het ombudsmaninstituut onder te brengen bij de Hoge Colleges van Staat (hoofdstuk II van de rijksbegroting), ten einde de onafhankelijke positie van de ombudsman ook op deze wijze te benadrukken?

Terzijde merkten zij op, dat ook de plaats van het instituut in ons staatsbestel en de wijze van benoeming (met een aanbeveling door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer) in deze richting wijzen.

Voorts zouden de leden, aan het woord, graag vernemen welke aandacht de Regering reeds heeft besteed aan het belangrijke vraagstuk van het ombudswerk op het niveau van de Europese Gemeenschappen, zoals dit is gevraagd door het lid van de Tweede Kamer Nijpels (Handelingen, zitting 1979–1980, blz. 5910).

De leden van de V.V.D.-fractie herinnerden eraan, dat Nederland vanaf 1 januari 1981 het voorzitterschap van de Raad van Ministers van de Gemeenschappen zal bekleden en merkten op, dat dit wellicht het juiste moment is om met een initiatief op dit terrein te komen. Heeft de Regering reeds plannen ontwikkeld ter zake? Of is zij bereid dat op korte termijn te doen?

De leden van de fractie van D'66 merkten op dat, nu het voorliggende wetsontwerp door een aantal amenderingen van de zijde van de Tweede Kamer vrij aanzienlijk van karakter is gewijzigd, een aantal vragen rijzen van deels praktische, deels principiële aard, waarop de antwoorden wellicht niet eenvoudig vallen te geven, maar die voor een evenwichtige beoordeling bezwaarlijk kunnen worden gemist. Met name hebben deze vragen betrekking op de wijze van uitwerking van de ombudsfunctie nu de beslissing van de Tweede Kamer ertoe zal leiden dat ook de administratieve organen van de lagere publiekrechtelijke rechtsgemeenschappen tot de competentie van de ombudsman zullen gaan behoren. Naar het zich laat aanzien zal deze competentieuitbreiding moeten leiden tot een veel verder gaande differentiatie van de opzet dan aanvankelijk kon worden verwacht – en wellicht tevens tot een aanzienlijke uitbreiding van het aantal substituut-ombudslieden. Daargelaten of het juist is hier van deconcentratie te spreken (dit begrip is immers veeleer van toepassing op de organisatie van rijkstaken) rees bij deze leden allereerst de vraag wie als de eerst verantwoordelijke moet worden gezien voor de opzet en de uitwerking van de organisatie. Het lijkt immers nauwelijks raadzaam tot de invoering van het nieuwe instituut te besluiten zonder dat hieromtrent althans enige nadere gedachten zijn ontwikkeld, mede gezien het feit dat zowel gemeenten als provincies niet kunnen worden gerekend tot de voorstanders van de competentieuitbreiding.

De vraag is des te klemmender nu de Tweede Kamer de motie-Van den Broek c.s. (stuk nr. 28) heeft verworpen, in welke motie impliciet werd gepleit voor overleg met VNG en IPO en werd gevraagd om een verslag ter zake van de ombudsfunctie met betrekking tot de lagere publiekrechtelijke lichamen. Is de Regering voornemens, zo vroegen deze leden, evenals hierboven de leden van de fractie van de V.V.D., om toch in de geest van deze motie te handelen en allereerst overleg te plegen met beide organisaties en van dit overleg verslag te doen aan de Staten-Generaal? Naar een dergelijke handelwijze zou de voorkeur van deze leden uitgaan mede gezien het feit dat de competentieuitbreiding zal worden bereikt via een algemene maatregel van bestuur. Nu door middel van een in ons stelsel hoogst ongewone delegatie de lagere rechtsgemeenschappen onder de nationale ombudsfunctie worden gebracht, zou het van wijs beleid getuigen deze gemeenschappen serieus bij de organisatieopzet te betrekken.

Gezien het benoemingsrecht van de Tweede Kamer inzake de ombudsman en zijn substituten leek het dezelfde leden evenwel aan gegronde twijfel onderhevig of de Regering werkelijk verantwoordelijkheid kan dragen voor de organisatieopzet. Deze kwestie viel buiten de aandacht zolang aangenomen kon worden dat het hier om kroonbenoemingen zou gaan, maar nu ook in dit opzicht het regeringsvoorstel is gewijzigd dient hierover meer duidelijkheid te ontstaan. Kan de Regering die geven of verwijst zij hieromtrent naar de Tweede Kamer, gezien de regeling van het benoemingsrecht? Moet

worden aangenomen dat eerst een nationale ombudsman wordt benoemd die vervolgens zelf voorstellen ter zake zal ontwikkelen? Is het juist er in het laatstgenoemde geval van uit te gaan dat de voorstellen zowel worden gedaan aan de Tweede Kamer alsook aan de Regering, gezien de regeling in artikel 11, met name lid 2 inzake de benoeming door de Kroon van de tot het bureau behorende personen?

Hoe overigens moet de door de Kroon te regelen vervanging van de ombudsman door een substituut worden gezien? Het doet huns inziens wat vreemd aan dat de benoeming van de ombudsman en van de substituten verricht zal worden door de Tweede Kamer maar dat de vervangingsregeling een zaak van de Kroon zal zijn. Is hier werkelijk sprake van een bewuste bedoeling of eerder van een over het hoofd geziene onregelmatigheid?

Ten slotte zouden de leden van de D'66-fractie gaarne van de Regering enig commentaar hebben op de relatie tussen het voorgestelde Grondwetsartikel 5.2.9. (wetsontwerp 16 057) en artikel 1 van het voorliggende wetsontwerp. Volgens de voorgestelde grondwets tekst stelt de wet regels omtrent de instelling, de bevoegdheid en de werkwijze van een of meer algemene onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen. Aangenomen moet worden dat de in het oorspronkelijke wetsontwerp bedoelde algemene maatregel van bestuur ex artikel 1, sub b gedekt werd door de voorgestelde grondwets tekst. Maar is zulks ook het geval nu de algemene maatregel van bestuur zich wellicht veel verder zal uitstrekken dan oorspronkelijk was bedoeld? De vraag leek deze leden van belang omdat – voor zover bekend – het de eerste maal is dat de positie van de lagere rechtsgemeenschappen door middel van een algemene maatregel van bestuur, zonder nadere omschrijvingen in de formele wet, kan worden gewijzigd.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,  
Kolthoff

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,  
W. F. de Gaay Fortman

De griffier van deze commissies,  
Dijkstra-Liesveld